

**LAPORAN PENELITIAN HIBAH BERSAING**



**EVALUASI KEBIJAKAN PENGATURAN LEMBAGA PEMERINTAH DESA  
DAN PENGEMBANGANNYA BERDASARKAN UUD 1945**

**Tim Peneliti:**

**DRA. ACE SRIATI RACHMAN, M.Si  
DR. CHANIF NURCHOLIS, M.Si  
SURYARAMA, SH, M.Hum**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS TERBUKA  
DESEMBER 2013**

## HALAMAN PENGESAHAN LAPORAN AKHIR

1. Judul : Evaluasi Kebijakan Pengaturan Lembaga  
Pemerintah Desa dan Pengembangannya Berdasarkan UUD  
1945

2. Ketua Peneliti :  
a. Nama : Dr. Chanif Nurcholis, M.Si  
b. Jenis Kelamin : Laki-laki  
c. NIP : 19590202 199203 1002  
d. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala  
e. Jabatan Struktural : -  
f. Bidang Keahlian : Pemerintahan dan Kebijakan Publik  
g. Fakultas/Jurusan : FISIP/Ilmu Administrasi  
h. Perguruan Tinggi : Universitas Terbuka  
i. Tim Peneliti :

No	Nama	Bidang Keahlian	Fak/Jur.	PT
1.	Dra. Ace Sriati Rachman, M.Si	Ilmu Komunikasi	FISIP/Kom	UT
2.	Suryarama, SH, M.Hum	Hukum Tata Negara	FISIP/Adm	UT

3. Pendanaan dan Jangka Waktu Penelitian  
a. Jangka Waktu yang Diusulkan : 2 Tahun  
b. Biaya Total yang Diusulkan : Rp. 99.490.000.  
c. Biaya yang Disetujui Tahun 2012 : Rp. 38.500.000.

Jakarta, 20 Desember 2012

Mengetahui,  
Dekan FISIP

Ketua Peneliti,

Daryono, SH, MA, Ph.D  
NIP. 19640722 198903 1 019  
002

Dra. Ace Sriati Rachman, M.Si  
NIP. 19590202 199203 1

Menyetujui:  
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,

Dra. Dewi Artati Padmo Putri, Ph.D  
NIP. 19610724 198710 2 001

## **RINGKASAN DAN SUMMARY**

Desa Wilalung, Kecamatan Gajah, Kabupaten Demak, Provinsi Jawa Tengah kelembagaan dan kegiatan pemerintahannya sesuai dengan pengaturan UU No. 32/20024. Desa Kanekes (Baduy Dalam), Kecamatan Leuwidamar, Kabupaten Pandeglang, Provinsi Banten masih berbasiskan asal usul dan adat istiadat setempat. Dilihat dari bentuk kelembagaannya, Desa Wilalung lebih tampak sebagai semi lembaga pemerintah daripada sebagai lembaga adat, sedangkan Desa Kanekes (Baduy Dalam) adalah benar-benar lembaga adat.

Penyelenggaraan pemerintahan Desa Wilalung tidak lagi berbasiskan asal usul dan adat istiadat setempat tapi berdasarkan peraturan perundang-undangan dan perintah supra struktur, sementara itu pada Desa Kanekes (Baduy Dalam) benar-benar berdasarkan asal usul adat istiadat setempat. Desa Wilalung telah sepenuhnya terserap dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia dan Desa Kanekes (Baduy Dalam) masih utuh sebagai lembaga adat. Akan tetapi, dilihat dari pengaturan UUD 1945 pasal 18B ayat 2, Desa Kanekes (Baduy Dalam) lebih memenuhi syarat di bawah pengaturan pasal ini ketimbang Desa Wilalung karena Desa Kanekes (Baduy Dalam) masih utuh adat istiadatnya dan mempengaruhi serta mengatur semua roda pemerintahan dan segala hal yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat.

Hal yang berbeda terlihat di Desa Wilalung, adat istiadat masyarakatnya sudah hilang dan jika masih ada yang dipertahankan pun sifatnya tidak fungsional diterapkan dalam kehidupan masyarakat mereka. Terhadap dua bentuk desa tersebut Negara perlu melakukan rekognisi atas desa adat asli, sedangkan terhadap desa yang sudah menjadi semi dinas, yang perlu dilakukan oleh Negara adalah melakukan rekognisi dan tugas pembantuan.

## **PRAKATA**

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena dengan ridho dan bimbinganNya kami dapat menyelesaikan laporan hasil penelitian ini. Untuk itu, kami mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang secara langsung maupun tidak langsung telah memberi bantuan baik moril maupun materi yang sangat berarti untuk dapat menyelesaikan penelitian ini. Penelitian ini dilakukan sebagai sesuatu yang sangat berharga bagi karena merupakan proses belajar untuk memahami bagaimana pelaksanaan pemerintahan di satuan kemasyarakatan yang paling kecil yaitu Desa.

Pertama-tama kami sampaikan terimakasih kepada Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia yang telah memberikan dana dan kesempatan kepada kami untuk turut serta dalam penelitian ini. Kemudian ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada berbagai pihak yang sangat membantu dalam pengumpulan data dan pelaksanaan penelitian, yaitu Kepala dan perangkat Desa, dan berbagai pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu di Desa Wilalung, Kecamatan Gajah, Kabupaten Demak, Provinsi Jawa Tengah dan Desa Kanekes (Baduy Dalam), Kecamatan Leuwidamar, Kabupaten Pandeglang, Provinsi Banten. Secara khusus ucapan terimakasih kami sampaikan juga kepada Ketua Panitia Khusus RUU Desa DPR RI., Sosiolog: Prof. Dr. Robert MZ Lawang Universitas Indonesia, dan Prof. Dr. SMP Tjondronegoro, IPB dan pakar pemerintahan Prof. Dr. Ryas Rasyid. Selain itu, kesempatan dan penyelesaian penelitian ini tidak terlepas dari peran Universitas Terbuka yang telah memberikan dukungan moril.

Bagaimanapun juga laporan hasil penelitian ini masih jauh dari sempurna, untuk itu saran dan kritik yang bersifat konstruktif dari pembaca untuk memperbaiki hasil penelitian ini, sangat kami harapkan. Semoga hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi para pembaca.

Tangerang Selatan, Desember 2012

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
<b>A. LAPORAN HASIL PENELITIAN</b>	
RINGKASAN DAN SUMMARY .....	iii
PRAKATA .....	iv
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR GAMBAR .....	vi
DAFTAR LAMPIRAN .....	vii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	3
BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN .....	8
BAB IV METODE PENELITIAN .....	10
BABV HASIL DAN PEMBAHASAN .....	12
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN .....	61
DAFTAR PUSTAKA .....	62
LAMPIRAN .....	63
<b>B. DRAF ARTIKEL ILMIAH</b>	
<b>C. SINOPSIS PENELITIAN LANJUTAN</b>	

## **DAFTAR LAMPIRAN**

1. Undang-Undang IGO 1906
2. Undang-Undang Nomor 22/1948
3. Undang-Undang Nomor 1/1957
4. Undang-Undang Nomor 19/1965

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1 Struktur Organisasi Kelembagaan Masyarakat Kanekes

Gambar 2 Model Pengaturan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Murni

Gambar 3 Model Pengaturan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang Sudah Menjadi  
Desa Semi Dinas

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Satu-satunya satuan pemerintahan di negara Indonesia yang belum dimasukkan ke dalam sistem administrasi negara RI secara formal adalah Desa meskipun Desa diatur dalam undang-undang negara. Sejak *Inlandshe Gemeente Ordonnantie* 1906 (IGO 1906) sampai dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah kedudukan desa tidak mengalami perubahan, yaitu hanya sebagai lembaga masyarakat yang diberi tugas-tugas pemerintahan oleh badan-badan negara: pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi, pemerintah pusat, dan cabang-cabangnya. Lembaga pemerintah desa yang ada sekarang lebih merupakan legalisasi atas lembaga adat yang dikembangkan masyarakat setempat jauh sebelum kemerdekaan, yaitu ratusan bahkan ribuan tahun yang lalu. Negara RI hanya memasukkan desa dalam rangka subordinat dan kontrol atasnya. Dengan status demikian, pemerintah desa selalu kesulitan memberikan pelayanan publik: *public service*, *development service*, dan *protective service*.

Kesulitan tersebut terkait dengan model kelembagaan desa yang berada antara lembaga adat dan lembaga formal negara. Dalam pengaturan UU No. 32/2004, desa adalah satuan pemerintahan di bawah kabupaten/kota yang wewenang, struktur organisasi, hak dan kewajibannya telah ditentukan dengan tegas. Akan tetapi, negara tidak sepenuhnya memasukkan desa ke dalam struktur pemerintahan negara karena negara tetap tidak menanggung biaya penyelenggaraannya, yaitu kegiatan pemerintahan, gaji kepala desa dan perangkat desa, serta anggaran pembangunannya. Negara tidak mengalokasikan dana APBN dan/atau APBD kepada desa. Negara tidak memasukkan perangkat desa sebagai bagian dari sistem kepegawaian negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kepegawaian Negara. Oleh karena itu, negara tidak menggaji kepala desa dan semua perangkat desa dan melakukan pembinaan dan pengembangan sesuai dengan UU Kepegawaian. Negara mengatur desa untuk membiayai dirinya sendiri dari tanah-tanah adat warisan masa lalu. Negara hanya memberikan subsidi berupa alokasi dana desa dan



bagian dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang pengaturannya diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota.

Dilihat dari administrasi publik, lembaga desa demikian jelas tidak bisa diharapkan dapat memberikan pelayanan publik yang memuaskan. Kapasitas lembaga yang mencakup kompetensi sumber daya manusia (SDM), manajemen dan koordinasi internal dan eksternal, dan pengembangan legal *frame work* tidak memenuhi syarat formal dan material memberikan pelayanan publik. Kepala desa dan perangkat desa (kecuali Sekretaris Desa) yang tidak mendapatkan gaji tetap dari negara sulit diharapkan memberikan pelayanan publik sesuai dengan kaidah dan prinsip *good governance*. Manajemen pemerintahan yang lebih bergaya adat tidak cocok dengan prinsip efektivitas dan efesiensi pemerintahan modern. Anggaran pendapatan dan belanja desa (APBD) yang hanya bersumber dari tanah adat yang sebagian besar tidak memilikinya sangat sulit menjadi alat penyejahtera masyarakat melalui politik anggaran.

Dalam rangka mempercepat kesejahteraan masyarakat desa, pemerintah dan DPR hendak memperbaharui pengaturan desa. Desa sebagaimana diatur dalam UU No. 32/2004 dinilai sudah tidak memadai. Untuk itu, pemerintah dan DPR akan membuat Undang-Undang (UU) tentang pemerintahan desa baru menggantikan UU No. 32/2004. Pembuat UU ingin mengatur desa menjadi lembaga pemerintahan modern dalam sistem administrasi negara kesatuan RI sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 18B ayat 2.

Dalam rangka membuat regulasi tentang desa tersebut pembuat undang-undang (pemerintah dan DPR) perlu mendapatkan masukan akademis tentang konstruk lembaga desa dan bagaimana penempatannya dalam struktur pemerintahan dalam sistem administrasi negara kesatuan RI berdasarkan pasal 18B ayat 2 UUD 1945. Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu dilakukan penelitian ilmiah atas konsep kesatuan masyarakat hukum adat dalam sistem administrasi negara kesatuan RI. Penelitian pada tahun pertama dimulai dengan mengkonstruksi sejarah pengaturan desa sejak IGO 1906, UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 19/1965, UU No. 5/1979, UU No. 99/1999, dan UU No. 32/2004. Berdasarkan konstruksi historis tersebut dilakukan evaluasi atas UU No. 32/2004 dilihat dari Ilmu Administrasi Negara, Hukum Tata Negara (mengacu pada Pasal 18 B ayat 2 UUD 1945), dan temuan lapangan. Hasilnya adalah sebuah model pemerintahan desa yang selaras dengan Ilmu Administrasi Negara, Hukum Tata Negara (mengacu pada Pasal 18 B ayat 2 UUD 1945) dan temuan lapangan tersebut.

Berdasarkan model tersebut pada tahun kedua penelitian ini difokuskan untuk menyusun draf Naskah Akademik dan RUU Desa. Naskah Akademik dan RUU Desa

kemudian divalidasi dengan penelitian lapangan kembali. Hasilnya adalah Naskah Akademik dan draf RUU Desa yang sesuai dengan data lapangan dan norma UUD 1945. Selanjutnya Naskah Akademis dan draf RUU Desa tersebut diserahkan kepada pembuat UU (Pemerintah dan DPR).

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Kebijakan publik dibuat untuk mengatasi masalah yang dihadapi masyarakat. Salah satu bentuk kebijakan publik adalah undang-undang. G. Shabbir Cheema dan Dennis Rondinelly (1983: 26) mengemukakan:

*Public policies are incorporated in public documents such as the constitution, longand medium range plans, and annual budgets, and they are usually expressed most explicitly through government statements on specific issues. The scope of public policies can range from broad statements of intended objectives and guiding principles to more specific schemes achieving them. In reality, public policy are not what a government intends to do but what it actually does.*

Undang-undang sebagai salah satu bentuk kebijakan publik perlu dievaluasi apakah dalam impelementasinya sesuai, belum, atau tidak dengan tujuan yang ingin dicapai. Dengan evaluasi maka kebijakan publik dapat diketahui apakah sudah, belum, atau tidak sesuai dengan tujuannya tersebut. Evaluasi kebijakan publik banyak dilakukan untuk mengetahui dampak kebijakan negara. Dampak kebijakan itu mempunyai beberapa macam dimensi, di mana hal itu harus dipertimbangkan dengan saksama dalam melaksanakan penilaian terhadap kebijakan negara. Menurut Anderson (1984: 136-138) dimensi dampak kebijakan negara adalah sebagai berikut:

- a. Dampak kebijakan yang diharapkan (*intended consequences*) atau tidak diharapkan (*unintended consequences*) baik pada masalahnya maupun pada masyarakat.
- b. Limbah kebijakan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran/tujuan mama dari kebijakan tersebut, yang biasanya disebut *externalities* atau *spillover effect*. Limbah kebijakan ini bisa positif atau bisa pula negatif.
- c. Dampak kebijakan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.
- d. Dampak kebijakan terhadap biaya langsung. Menghitung "biaya" setiap rupiah dari setiap program kebijakan pemerintah (*economic costs*) relatif lebih mudah dibandingkan menghitung biaya-biaya lain yang bersifat kualitatif (*social costs*).

- e. Dampak kebijakan terhadap "biaya" tidak langsung sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat. Sering kali biaya seperti ini jarang yang dinilai, hal ini sebagian disebabkan karena sulitnya hal tersebut diquantifikasikan (diukur).

Dalam pandangan Rist (1995), evaluasi kebijakan juga dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah yang terjadi akibat implementasi kebijakan. Penelitian tentang evaluasi kebijakan akan menghasilkan gambaran apakah kebijakan yang telah dilakukan itu berhasil atau gagal. Dengan hasil demikian, maka kebijakan dapat dipertahankan, direvisi, disempurnakan, bahkan diganti dengan kebijakan baru.

Dunn (2000) juga berpendapat bahwa dengan evaluasi kebijakan maka dapat diketahui antara kinerja yang diharapkan dengan kinerja yang senyatanya. Evaluasi kebijakan dapat menyumbangkan klasifikasi terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan tersebut yang selanjutnya dapat membantu untuk melakukan penyesuaian dan perumusan kembali masalah kebijakan yang telah dievaluasi tersebut.

Stoner dan Freeman (1992:552) menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan publik merupakan solusi untuk mengurangi tingkat kompleksitas akibat implementasinya. Kebijakan publik yang telah diimplementasikan selalu menghadapi kendala kelembagaan, sosial politik, budaya, efisiensi manajemen, dan kalkulasi ekonomi. Dengan evaluasi kebijakan maka hal-hal tersebut dapat dipetakan kemudian dicarikan solusinya.

Terkait dengan penelitian ini, maka kebijakan yang akan dievaluasi adalah UU No. 32/2004 khususnya yang mengatur tentang Desa. UU No. 32 Tahun 2004 merupakan undang-undang organik dari amanat UUD 1945 pasal 18B ayat 2. Dalam sejarah Indonesia modern, kebijakan tentang desa sebagai badan hukum telah dimulai sejak zaman pemerintahan kolonial Belanda dengan diundangkannya IGO 1906. Kemudian pada era kemerdekaan dibuat kebijakan di bawah UU No. 22/1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 19 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1979, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004.

Evaluasi kebijakan terhadap desa perlu dilakukan karena adanya temuan-temuan penelitian yang mendukung. Kaawon (2002) menjelaskan bahwa kinerja birokrasi desa tidak efektif dan efisien karena aparatur birokrasi desa berpendidikan rendah, bermental lemah, kurang disiplin, tidak konsisten, dan struktur birokrasinya tidak bisa menjadi agen pembangunan. Triputro (2002) menjelaskan bahwa struktur birokrasi pemerintah desa perlu ditata ulang karena perangkat desa mempunyai fungsi ganda yang tidak logis: sebagai staf sekaligus sebagai pelaksana kebijakan. Dengan fungsi ganda tersebut

perangkat desa tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan baik karena pada satu sisi harus loyal kepada kepala desa yang dipilih masyarakat yang membuat mereka terlibat arus polarisasi menjelang dan pasca pemilihan dan pada sisi lain mereka harus menjalankan program pembangunan secara profesional. Purnawati (2008) menjelaskan bahwa organisasi pemerintah desa perlu direstrukturisasi. Tujuan restrukturisasi adalah, 1) bagi pemerintah desa agar lebih dapat meningkatkan pelayanan publik dan 2) bagi masyarakat agar tata kelola pemerintahan desa dapat memberikan jaminan adanya partisipasi masyarakat dalam rangka terciptanya *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang mandiri, demokratis, dan akuntabel. Arfa'i dan Destiana, Ayu (2007) menemukan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang mempunyai fungsi dan wewenang seperti halnya DPRD belum berperan sebagaimana mestinya karena daya dukungnya tidak memadai: tiadanya pemahaman anggota BPD terhadap susunan dan kedudukannya dan tingkat pendidikan anggota yang rendah. Amsal (2009) dalam penelitiannya di Kabupaten Luwu Utara menemukan bahwa penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintahan kabupaten kepada desa tidak berjalan sebagaimana mestinya karena terjadi perbedaan visi dan misi antara kabupaten dan desa serta perbedaan dalam pelaksanaannya.

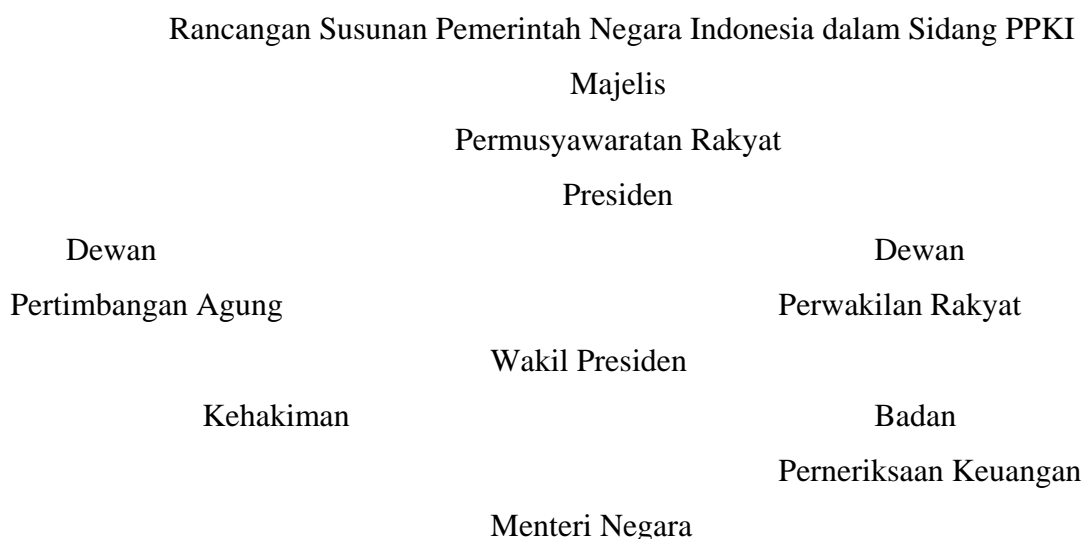
Dalam rangka melakukan evaluasi kebijakan terhadap lembaga desa, pemerintah, DPR, DPD, dan masyarakat perlu memahami desa dari aspek sosiologi dan juridisnya serta wacana yang berkembang dalam penataan desa menjelang merdeka sampai sekarang. Desa adalah lembaga asli bentukan masyarakat Indonesia (Soetardjo, 1984). Wacana pengaturan desa di era kemerdekaan pertama kali dilontarkan oleh Mohammad Yamin pada sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) antara 28 Mei sampai dengan 22 Agustus 1945 Mohammad Yamin, salah satu peserta sidang menyampaikan pokok-pokok pikiran tentang susunan negara. Mohammad Yamin (Sekretariat Negara; 1995: 22) dalam pidatonya 29 Mei 1945 menyampaikan susunan negara sebagai berikut:

1. Negeri, desa, dan segala persekutuan hukum adat yang diperbarui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bawah.
2. Pemerintah Pusat dibentuk di sekeliling Kepala Negara, terbagi atas:
  - a. Wakil Kepala Negara;
  - b. Satu Kementerian sekeliling seorang Pemimpin Kementerian;

- c. Pusat Parlemen Balai Perwakilan, yang terbagi atas Majelis dan Balai Perwakilan Rakyat.
3. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintah Urusan Dalam, Pangreh Praja.

Kemudian pada tanggal 11 Juli 1945 dalam forum yang sama Yamin memperjelas konsepsinya. Ia membagi susunan pemerintah menjadi tiga: *Pertama*, Pemerintah Bawahan yang berupa desa, atau yang setingkat dengan desa yang mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri. *Kedua*, Pemerintah Atasan yang terbentuk di kota ibu negara, Republik Indonesia. *Ketiga*, antara Pemerintah Bawahan dan Pemerintah Atasan, yaitu Pemerinah Daerah yang disebut dengan Pemerintahan Tengahan (Sekretariat Negara; 1995: 179) Selanjutnya, pada pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar tanggal 15 Juli 1945 telah disepakati bentuk negara kesatuan dan pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil (Sekretariat Negara; 1995: 270).

Dalam sidang pembahasan tentang susunan Pemerintah Indonesia pada sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945, Mr. Soepomo menjelaskan bahwa susunan pernerintah terdiri atas Pernerinah Pusat dan Pernerintah Daerah. Daerah-daerah istimewa yang masih ada harus diindahkan dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi keadaannya tetap sebagai daerah, bukan negara. Begitupun adanya "*zelfstandige gemeenschappen*" seperti desa, di Sumatera *nagari* (Minangkabau), *marga* (di Palembang), yang dalam bahasa Belanda disebut "*inheemsche Rechtsgemeenschappen*". Secara skematis susunan Pernerintah Indonesia itu dituangkan dalam bagan sederhana sebagai berikut (Sekretariat Negara; 1995: 424-425).



## Pemerintah Daerah

Kooti

Desa

Sumber: Sekretariat Negara; 1995: 425

Menurut skema di atas desa masuk ke dalam pemerintahan daerah bersama dengan Kooti atau Daerah Swapraja.

Pada 18 Agustus 1945 sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengesahkan Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 asli kedudukan Desa belum begitu jelas karena Pasal 18 hanya mengatur pembagian Daerah besar dan kecil. Pasal ini berbunyi:

Pembagian Daerah Indonesia atas dasar Daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Kedudukan Desa menjadi jelas ketika Pasal 18 diberi penjelasan yang dibuat Soepomo pada Februari 1946 dengan kalimat sebagai berikut:

1. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu "*eenheidstaats* " maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "staat " juga. Daerah-daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Daerah itu bersifat autonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang. Daerah-daerah yang bersifat *autonom* akan diadakan badan-badan perwakilan daerah oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
2. Dalam territoir Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 "*Zelfbesturende landschappen* " dan "*Volksgemeenschappen* ", seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Nurcholis (2011) menjelaskan bahwa kebijakan terhadap desa sejak di bawah pengaturan IGO dan IGOB sampai dengan pengaturan di bawah UU No. 32 Tahun 2004 mengalami pendekatan yang tidak searah. Pada zaman IGO 1906 pendekatannya adalah otonomi adat. Pada zaman Jepang di bawah Osamu Seire pendekatannya adalah hirarki militeristik. Pada zaman UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, dan UU No. 19 Tahun 1965 pendekatannya adalah otonomi formal (sebagai daerah otonomi tingkat

ketiga). Pada masa UU No. 5 Tahun 1979 adalah wilayah administratif terbawah di bawah Camat. Pada masa UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 pendekatannya adalah otonomi adat. Hal tersebut menunjukkan bahwa politik desa tergantung pada situasi dan konteks sosial politik yang berkembang pada kebijakan tersebut dibuat dan tidak linier.

### **BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

#### **A. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah menemukan konsepsi lembaga pemerintah desa baru yang sesuai dengan amanat konstitusi (UUD 1945 Pasal 18B ayat 2) sehingga dapat digunakan oleh Pemerintah dan DPR/DPD untuk menyusun undang-undang tentang desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya menggantikan lembaga pemerintah desa sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004. Lembaga desa yang berjalan sekarang adalah lembaga desa yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada tahun 2012, Pemerintah dan DPR berniat memecah UU No. 32/2004 tersebut menjadi tiga undang-undang: 1) UU tentang pemerintahan daerah; 2) UU tentang pemilihan kepala daerah; dan 3) UU tentang pemerintahan desa. Pemerintah dan DPR berketetapan akan menyusun undang-undang tentang desa tersendiri, terpisah dari UU No. 32 Tahun 2004 karena kelembagaan desa sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dipertanyakan landasan teoritis dan juridisnya. Di samping itu, implementasinya juga tidak berdampak signifikan pada demokratisasi akar rumput, efisiensi administrasi dan pemerintahan, dan pemakmuran rakyat desa.

Dengan ditemukannya konsepsi lembaga berdasarkan kajian konstitusi dan data empiris lembaga desa dapat dikonstruksi sesuai *legal framework* dan eksistensinya. Dengan demikian, perdebatan tentang keberadaan desa dan penempatannya dalam struktur negara Indonesia modern yang sudah muncul pada sidang-sidang BPUPKI 1945 sampai sekarang menemukan format yang jelas. Diharapkan berdasarkan temuan penelitian ini, Pemerintah dan DPR dapat mendudukkan desa sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan sesuai dengan amanah pasal 18 B ayat 2 UUD 1945.

#### **B. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini mendesak dilakukan karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004) yang di dalamnya mengatur tentang desa akan dipecah menjadi tiga undang-undang: 1) UU tentang pemerintahan daerah; 2) UU tentang pemilihan kepala daerah; dan 3) UU tentang pemerintahan desa. Pemerintah dan DPR berketetapan akan menyusun undang-undang tentang desa tersendiri, terpisah dari UU No. 32 Tahun 2004 karena kelembagaan desa sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dipertanyakan landasan teoritis dan juridisnya. Di samping itu, implementasinya juga tidak berdampak signifikan pada demokratisasi akar rumput, efisiensi administrasi dan pemerintahan, dan pemakmuran rakyat desa.



## **BAB IV METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Metode yang digunakan adalah studi dokumen, pengamatan lapangan, wawancara mendalam, FGD, telaah pakar, dan konstruksi kelembagaan desa berdasarkan UUD 1945 dan sistem administrasi negara kesatuan RI. Pada tahun pertama, metode yang digunakan adalah telaah dokumen, wawancara mendalam dengan informan kunci, dan kunjungan lapangan. Dokumen yang ditelaah dan dianalisis adalah sebagai berikut.

1. UUD 1945 khususnya pasal 18B ayat 2;
2. Undang-Undang yang mengatur tentang desa sejak zaman kolonial sampai sekarang;
3. Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Desa sejak zaman kolonial sampai sekarang;

Wawancara mendalam dilakukan dengan informan kunci sebagai berikut.

1. Kepala Desa, Sekretaris Desa, Ketua BPD, dan tokoh masyarakat Desa Wilalung, Kecamatan Gajah, Kabupaten Demak, Jawa Tengah dan Kepala Desa, Jaro Kanekes atau Baduy Dalam, Kecamatan Leuwidamar, Kabupaten Lebak, Banten. Data yang diperoleh adalah praktik pemerintahan desa sehari-hari berdasarkan apa yang dilakukan;
2. Ketua Panitia Khusus RUU Desa DPR RI. Data yang diperoleh adalah persepsi mereka tentang kelembagaan desa yang ada saat ini dan konsepsi mereka tentang kelembagaan desa yang akan datang.
3. Sosiolog: Prof. Dr. Robert MZ Lawang Universitas Indonesia, dan Prof. Dr. SMP Tjondronegoro, IPB. Data yang diperoleh adalah kondisi sosial budaya desa dan dinamikanya sejak zaman dulu sampai dengan sekarang.
4. Pakar pemerintahan: Prof. Dr. Ryas Rasyid. Data yang diperoleh adalah persepsi tentang kedudukan desa dalam struktur pemerintahan di Indonesia saat ini dan yang akan datang.

Pengamatan lapangan dilakukan di Desa Baduy, Kecamatan Leuwidamar, Kabupaten Lebak, Provinsi Banten dan di Desa Wilalung, Kecamatan Gajah, Kabupaten Demak, Provinsi Jawa Tengah. Obyek yang diamati adalah praktik pemerintahan desa yang mencakup pemberian pelayanan publik, pelaksanaan program pembangunan desa, kekayaan desa, penciptaan keamanan, ketertiban, dan ketenteraman masyarakat, manajemen pemerintahan desa baik ranah eksekutifnya maupun dalam hubungan kerja

antara pemerintah desa dengan BPD, dan kehidupan sosial budayanya. Data yang diambil di samping data praksis pemerintahan formal, juga data tentang adat istiadat dalam praktik pemerintahan desa. Untuk menggalinya dilakukan wawancara mendalam dengan tokoh adat, tokoh masyarakat, dan mantan kepala desa dan perangkat desa. Temuan atas hidup matinya adat istiadat desa ini penting karena berhubungan dengan eksistensi desa sesuai dengan pengaturan di bawah UUD 1945 pasal 18B ayat 2.

Semua data yang terkumpul akan dianalisis dengan metode *content analysis*, *deskriptif kualitatif* (pemaparan dan penjelasan), model evaluasi kebijakan serta sintesis untuk membuat formulasi rekomendasi. Selanjutnya hasil telaahan akan dirumuskan sejumlah rekomendasi konsep dan konstruksi kelembagaan pemerintahan desa dengan menggunakan metode sintesis dan formulasi rekomendasi kebijakan tersebut.

Hasil penelitian tahun pertama adalah deskripsi lembaga pemerintah desa berdasarkan UU No. 32/ 2004 dan data empirik lokasi penelitian. Berdasarkan deskripsi desa menurut aspek legalnya dan empiriknya tersebut direkonstruksi berdasarkan konsepsi UUD 1945 pasal 18B ayat 2, pendapat Kementerian Dalam Negeri, pendapat anggota DPR dan DPD, dan pendapat sosiolog dan antropolog. Konstruksi ini menjadi model baru kelembagaan desa. Temuan ini akan dimuat dalam Jurnal Administrasi Publik atau Jurnal Ilmu Hukum nasional dan/atau internasional.

Pada tahun kedua, metode yang digunakan adalah pengamatan lapangan dan wawancara mendalam untuk validasi model. Hasil validasi model menjadi dasar penyusunan Naskah Akademis dan Draf RUU tentang Desa yang merupakan konstruksi akademis dan juridis berdasarkan temuan penelitian tahun pertama dan tahun kedua bagian pertama tersebut. Naskah Akademis dan draf RUU tentang Desa diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri, Ketua DPR, Ketua DPD, beberapa kepala daerah: gubernur/bupati/wali kota, Ornop pemerhati pemerintahan desa, perguruan tinggi, dan masyarakat. Di samping itu, juga akan dimuat dalam Jurnal Ilmu Administrasi Publik dan/atau Jurnal Ilmu Hukum.

## **BAB V**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Pengaturan Desa Saat Ini (Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)**

Dalam UU No. 32/2004 Desa diberi pengertian sebagai berikut.

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Rincian pengertian tersebut adalah sebagai berikut.

1. *Nomenklatur* desa bisa bermacam-macam sesuai dengan asal usul (sejarah), adat istiadat, dan budaya setempat;
2. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum, yaitu kesatuan masyarakat yang dapat melakukan tindakan hukum baik di luar maupun di dalam pengadilan. Jadi, status desa sama dengan kabupaten, kota, dan provinsi: sama-sama sebagai kesatuan masyarakat hukum. Desa tidak semata-mata agen pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintah atasan sebagaimana kelurahan;
3. Desa mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Kata mengatur dan mengurus adalah konsep *local government*, dalam arti otonomi daerah. Mengatur (*regelling*) adalah membuat kebijakan umum berupa pengaturan sedangkan mengurus (*bestuur*) adalah melaksanakan kebijakan umum tersebut dalam bentuk kebijakan operasional: program, kegiatan, dan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Rumusan kewenangan ini sama dengan rumusan kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. Yang membedakan hanyalah adanya anak kalimat “berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dengan rumusan demikian maka desa adalah daerah otonom juga sebagaimana provinsi dan kabupaten/kota hanya otonominya berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat;
4. Otonomi berdasarkan asal-usul dan adat istiadat tersebut adalah:
  - a. Urusan yang diatur dan diurus sudah ada yaitu melekat dalam sejarah (asal usul) desa dan telah menjadi adat istiadat;

- b. Urusan yang diatur dan diurus berdasarkan asal usul dan adat istiadat tersebut diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Artinya urusan berdasarkan asal-usul dan adat istiadat tersebut harus mendapat pengakuan Negara. Jika Negara tidak mengakui maka statusnya tidak bisa dipertahankan.

Di samping mengatur dan mengurus berdasarkan asal usul dan adat istiadat, UU No. 32/2004 juga memberikan kewenangan mengatur dan mengurus di luar “berdasarkan asal usul dan adat istiadat” yaitu:

1. Kewenangan yang diserahkan oleh kabupaten/kota;
2. Tugas pembantuan dari pemerintahan atasan (kabupaten/kota, provinsi, dan pemerintah pusat);
3. Kewenangan yang diserahkan oleh peraturan perundang-undangan.

Kelembagaan desa diatur sebagai berikut.

1. Pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan badan permusyawaratan desa (BPD);
2. Kepala desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri atas sekretaris desa, kepala-kepala urusan, pejabat teknis, dan pejabat kewilayahan.
3. Sekretaris desa diangkat dari PNS sedangkan di luar sekretaris desa tetap diserahkan kepada adat istiadat setempat.
4. Kepala desa melaksanakan kewenangan pemerintahan sedangkan BPD melaksanakan semacam kewenangan legislatif karena BPD mempunyai wewenang membuat Peraturan Desa bersama dengan kepala desa (ini mirip dengan DPRD yang berwenang membuat Peraturan Daerah bersama dengan KDH) dan menyalurkan aspirasi rakyat.
5. Pengisian kepala desa dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat sedangkan pengisian anggota BPD dilakukan dengan pemilihan atau kesepakatan dari tokoh-tokoh masyarakat.
6. Pengisian perangkat desa di luar sekretaris desa diserahkan kepada adat istiadat setempat.

Kedudukan desa berada di bawah kabupaten/kota yang pelaksanaannya di bawah koordinasi Camat. Camat sendiri bukan sebagai kepala wilayah administrasi sebagaimana pengaturan UU No. 5/1974 tapi sebagai perangkat daerah otonom kabupaten/kota. Jadi, desa di bawah pembinaan langsung Bupati/Walikota. Hal ini sangat berbeda dengan status kelurahan yang merupakan unit pelaksana teknis kecamatan.

Sumber pendapatan desa terdiri atas:

- a. bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota;
- b. bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota;
- c. bantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota;
- d. hibah dan sumbangan dari pihak ketiga

Desa harus membuat anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes) sendiri dengan sumber pendapatan utama dari tanah desa miliknya. Di Jawa Tengah dan Jawa Timur, desa memiliki tanah desa yang disebut tanah *bengkok*. Desa di luar Jawa Tengah dan Jawa Timur tidak memiliki tanah demikian. Pemerintah hanya memberi bantuan kepada desa dengan skema tentatif: dari pajak bumi dan bangunan (PBB), bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota. Setiap tahun desa harus membuat APBDes yang diatur dalam Peraturan Desa. Berdasarkan APBDes inilah kepala desa menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan desa dalam tahun berjalan.

## **2. Desa Kanekes atau Baduy Dalam, Kabupaten Lebak, Provinsi Banten**

Orang Kanekes atau orang Baduy/Badui adalah suatu kelompok masyarakat adat Sunda yang tinggal di wilayah Kabupaten Lebak, Banten. Penampilan fisik dan bahasa mereka mirip dengan orang-orang Sunda pada umumnya, yang membedakan adalah jika masyarakat adat Sunda pada umumnya lebih terbuka dari pengaruh dunia luar, orang Kanekes menutup diri dari pengaruh luar dan menjaga cara hidup mereka yang tradisional dengan ketat. Populasi masyarakat Kanekes saat ini adalah sekitar 10.000-an orang, dengan komposisi 5500-an laki-laki dan sisanya perempuan. Berdasarkan kelompok umur, masyarakat Kanekes terdiri atas masyarakat usia produktif yang jumlahnya sekitar 50%, kelompok masyarakat anak-anak sekitar 30%, dan 20% adalah kelompok orang tua.

Sebutan untuk masyarakat "Baduy" awalnya diberikan oleh para peneliti Belanda yang menyamakan mereka dengan suku Arab Badwi, suku asli Arab yang hidup berpindah-pindah (*nomaden*) dan mencari penghidupan dengan cara beternak. Selain itu, mereka memang tinggal di dekat sungai Cibanduy dan gunung Baduy yang ada di bagian utara dari wilayah tersebut. Oleh karena itu, sebagian peneliti menghubungkan nama Baduy dengan nama sungai dan gunung tersebut. Akan tetapi, mereka sendiri lebih menyukai disebut sebagai "Urang Kanekes" sesuai dengan nama wilayah yang mereka tinggali atau sebutan lain yang mengacu kepada nama kampungnya seperti Urang Cibeo (Garna, 1993).

## 1. Letak Geografis

Masyarakat Kanekes tinggal di wilayah kaki pegunungan Kendeng di desa Kanekes, Kecamatan Leuwidamar, Kabupaten Lebak-Rangkasbitung, Banten, berjarak sekitar 40 km dari kota Rangkasbitung. Secara geografis, wilayah Kanekes terletak pada koordinat 6°27'27" – 6°30'0" LS dan 108°3'9" – 106°4'55" BT (Permana, 2001). Wilayah yang merupakan bagian dari pegunungan Kendeng dengan ketinggian 300 – 600 m di atas permukaan laut (DPL) tersebut mempunyai topografi berbukit dan bergelombang dengan kemiringan tanah rata-rata mencapai 45%, yang merupakan tanah vulkanik (di bagian utara), tanah endapan (di bagian tengah), dan tanah campuran (di bagian selatan). Suhu rata-rata daerah tersebut adalah 20 °C.

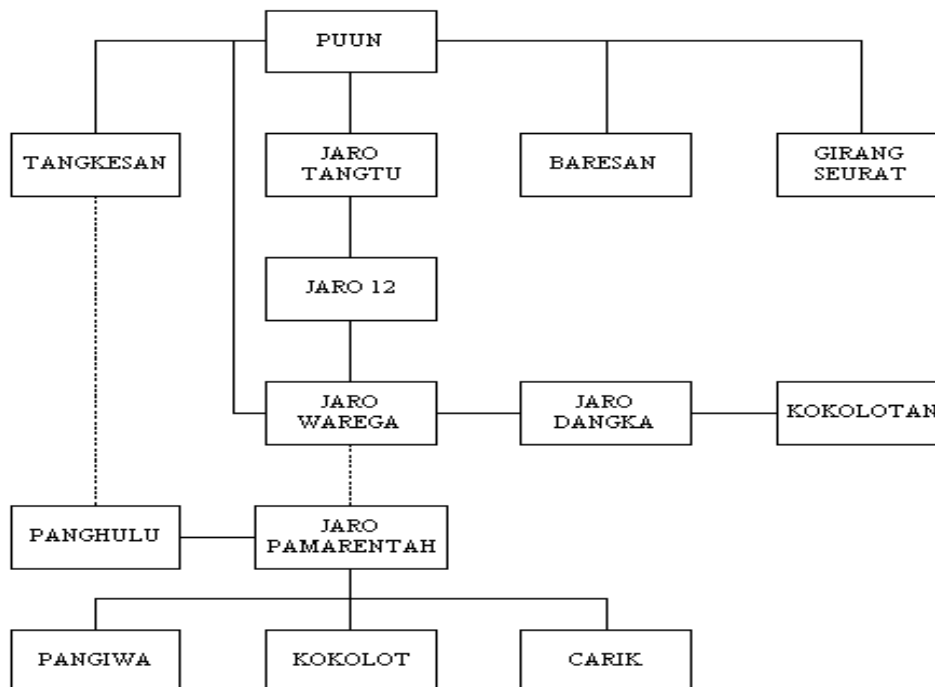
## 2. Organisasi Pemerintahan

Struktur pemerintahan masyarakat Kanekes merupakan perpaduan antara pemerintahan adat dan struktur pemerintah nasional. Masyarakat Baduy Dalam menggunakan sistem pemerintahan adat sedangkan masyarakat Baduy Luar menggunakan struktur pemerintahan nasional. Struktur pemerintahan nasional yang dijalankan oleh masyarakat Baduy Luar merupakan penghubung Baduy Dalam dengan struktur formal negara. Oleh karena itu, terdapat perbedaan antara lembaga yang dikembangkan masyarakat Baduy Dalam dengan Baduy Luar. Masyarakat Baduy Dalam mengembangkan strukturnya sesuai dengan asal usul dan adatnya sedangkan masyarakat Baduy Luar mengembangkan lembaganya sesuai dengan aturan negara.

Masyarakat Baduy Dalam dipimpin oleh *Pu'un* sedangkan masyarakat Baduy Luar dipimpin oleh *Jaro Pamarentah*. *Jaro Pamarentah* di bawah Camat sedangkan *Pu'un* tetap *independent* di bawah pejabat manapun. *Pu'un* sebagai pemegang otoritas tertinggi bidang kerohanian dan kehidupan sehari-hari. Otoritas *Pu'un* berasal dari kekuatan alam yang diperoleh dari masyarakat Baduy dan kekuatan magis yang diyakini secara turun temurun.

Desa Kanekes saat ini terdiri dari 56 kampung, yang terbagi menjadi tiga kelompok, yaitu kelompok desa *tangtu*, *panamping*, dan *dangka* (Permana, 2001). Kelompok *tangtu* adalah kelompok yang dikenal sebagai Kanekes Dalam (Baduy Dalam), yaitu kelompok masyarakat yang paling ketat mengikuti adat. Mereka tinggal di tiga kampung, yaitu kampung Cibeo, Cikertawana, dan Cikeusik. Kelompok masyarakat kedua yang disebut *panamping* adalah mereka yang dikenal sebagai Kanekes Luar (Baduy Luar), yang tinggal di 51 kampung yang tersebar mengelilingi wilayah

Kanekes Dalam, seperti Cikadu, Kaduketuk, Kadukolot, Gajeboh, Cisagu, dan lain sebagainya. Apabila Kanekes Dalam dan Kanekes Luar tinggal di wilayah Kanekes, maka Kanekes Dangka tinggal di luar wilayah Kanekes, dan pada saat ini tinggal 2 kampung yang tersisa, yaitu Padawaras (Cibengkung) dan Sirahdayeuh (Cihandam). Kampung Dangka tersebut berfungsi sebagai semacam *buffer zone* atas pengaruh dari luar (Permana, 2001). Berikut adalah sruktur pemerintahan secara adat dari Masyarakat Kanekes.



Gambar 1

### Struktur Organisasi Kelembagaan Masyarakat Kanekes

Pemimpin tertinggi untuk menjalankan sistem adat yang dianut oleh masyarakat Kanekes adalah *Pu'un* yang ada di tiga kampung *tangtu*, yaitu tiga desa utama orang Kanekes Dalam yang bernama kampung Cikeusik, Cikertawana, dan Cibeo. Menurut Jaro Samin, wakil *Pu'un* yang menjabat sebagai *Jaro Tangtu* dari desa Cibeo, jabatan *Pu'un* tersebut berlangsung turun-temurun, namun tidak otomatis dari bapak ke anak, melainkan dapat juga kerabat lainnya. Jangka waktu jabatan *Pu'un* tidak ditentukan, hanya berdasarkan pada kemampuan seseorang memegang jabatan tersebut dan diputuskan berdasarkan musyawarah. Ada *Pu'un* yang pernah menjabat selama 25 tahun, 18 tahun dan yang sekarang baru menjabat selama 5 tahun. Untuk urusan pemerintahan, dilakukan musyawarah bersama antara masyarakat Baduy Dalam dan

Baduy Luar. Dalam kehidupan sehari-hari, tugas *Pu'un* adalah mengawasi kampung dan tidak pergi kemana-mana, kegiatan sehari-hari hanya dari rumah ke ladang. Dia bekerja jika diperlukan adanya musyawarah untuk membicarakan masalah desa dan masalah yang *urgent*. Musyawarah paling tidak dilakukan 2 bulan sekali. Musyawarah bisa juga diusulkan oleh masyarakat.

Untuk urusan Pemerintahan resmi, masyarakat Baduy Dalam tidak berpartisipasi, misalnya mengikuti Pemilu, anggota masyarakat tidak mengikuti Pemilu DPR/DPD/DPRD, presiden, gubernur, bupati, dan kepala desa. Partisipasi masyarakat dalam Pemilu hanya melakukan doa bersama agar mendapat pemimpin yang baik dan amanah dan mengutus *Jaro Indah* ke Pemerintah Provinsi atau melalui Bupati Lebak untuk mendukung kegiatan tersebut. Masyarakat juga tidak mempunyai kartu tanda penduduk (KTP).

Tanah untuk membiayai pemerintahan tidak ada secara khusus kecuali untuk *Pu'un* yang diberikan secara turun menurun. Pelaksana sehari-hari pemerintahan adat *kapu'unan* dilaksanakan oleh *jaro*, yang dibagi ke dalam empat jabatan, yaitu *jaro tangtu*, *jaro dangka*, *jaro tanggungan*, dan *jaro pamarentah*. *Jaro tangtu* bertanggung jawab pada pelaksanaan hukum adat pada warga *tangtu* dan berbagai macam urusan lainnya. *Jaro dangka* bertugas menjaga, mengurus, dan memelihara tanah titipan leluhur yang ada di dalam dan di luar Kanekes. *Jaro dangka* berjumlah 9 orang, yang apabila ditambah dengan 3 orang *jaro tangtu* disebut sebagai *jaro duabelas*. Pimpinan dari *jaro duabelas* ini disebut sebagai *jaro tanggungan*. Adapun *jaro pamarentah* secara adat bertugas sebagai penghubung antara masyarakat adat Kanekes dengan pemerintah nasional, yang dalam tugasnya dibantu oleh *pangiwa*, *carik*, dan *kokolot lembur* atau *tetua kampung*. Selanjutnya wakil *Pu'un* di setiap kampung dibantu oleh beberapa anggota masyarakat yang mengurus beberapa kegiatan seperti urusan warga yang meninggal, pernikahan, sunatan, juru hias, dukun beranak dan baris kolot (kyai). Wakil *Pu'un* ini berjumlah kurang lebih 20 orang, ditunjuk dengan aturan adat dan harus bersedia menerima jabatan tersebut, serta tidak digaji (Jaro Samin, wakil *Pu'un* yang menjabat sebagai *Jaro Tangtu* dari desa Cibeo).

Masyarakat Kanekes yang sampai sekarang ini ketat mengikuti adat-istiadat tidak mengasingkan diri atau terisolasi dari perkembangan dunia luar. Desa yang secara otomatis masuk ke wilayah Provinsi Banten ini mengakui adanya penguasa dari Pemerintahan yang resmi ini. Kepatuhan dan pengakuan masyarakat Kanekes pada penguasa di Pemerintahan wilayahnya diwujudkan dengan secara rutin melakukan



acara *Seba*, yaitu berkunjung dengan membawa hasil bumi yang disebut untuk dipersembahkan kepada pemimpin di Provinsi Banten (Garna, 1993). Sampai sekarang, upacara *Seba* tersebut terus dilaksanakan setahun sekali, berupa menghantar hasil bumi (padi, palawija, buah-buahan) langsung kepada Gubernur Banten (sebelumnya ke Gubernur Jawa Barat), atau melalui Bupati Kabupaten Lebak.

### **3. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

Pada struktur pemerintahan adat Masyarakat Kanekes yang bercorak *kepu'unan*, ada organisasi yang tugasnya mirip dengan Badan Permusyawaratan Desa, yaitu semacam majelis atau sidang *kepu'unan* yang beranggotakan 11 orang dari desa Cikeusik, 9 orang dari desa Cibeo dan 5 orang dari desa Cikartawana yang keanggotaannya adalah orang-orang yang memegang jabatan resmi dalam sistem pemerintahan tradisional (adat). Majelis ini secara rutin melakukan musyawarah dalam segala aspek yang berkaitan dengan semua permasalahan desa.

Pada masyarakat Baduy Luar terdapat badan permusyawaratan desa (BPD) karena mengikuti aturan negara (UU No.32/2004). Anggota BPD direkrut dari ketua-ketua RT dan RW ditambah dengan tokoh-tokoh masyarakat. BPD merupakan bagian administrasi pemerintahan Desa Baduy Luar dengan fungsi dan tugas membuat Peraturan Desa dan menampung aspirasi masyarakat.

### **4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)**

Menurut Jaro Samin, perangkat desa Kanekes tidak mempunyai dana khusus yang dikelola untuk menunjang pelaksanaan roda pemerintahan yang berdasarkan hukum adat tersebut. Semua dikelola secara swadana oleh anggota masyarakat. Hanya *pu'un* yang diberi sebidang tanah desa yang boleh digarap dan ditanami, sepanjang mereka masih menjabat sebagai *pu'un*, sedangkan perangkat desa berdasarkan struktur adat lain tidak mendapat tanah garapan. Jika ada upacara adat, warga masyarakat mengirim hasil bumi atau masakan kepada *Pu'un*.

### **5. Kekayaan Desa**

Masyarakat Baduy memiliki tanah adat kurang lebih 5.108 hektar yang terletak di Pegunungan Keundeng. Di daerah Baduy, terutama Baduy Dalam, tidak dikenal adanya jual beli atau sewa menyewa tanah. Pemilikan lahan hutan dibuka menjadi lahan ladang dapat tumpang tindih antar keluarga. Luasnya lahan yang dimiliki tidak ada

ketentuan khusus, tergantung kemampuan tiap-tiap keluarga yang membuka lahan. Masyarakat Kanekes berpendapat bahwa mereka bukan pemilik lahan, tetapi hanya sebagai pemilik lahan garapan. Yang menentukan sifat kepemilikan dari lahan tersebut adalah tanamannya. Pemilikan tanaman dapat diwariskan pada keturunannya dengan tanpa membedakan perempuan atau laki-laki (Permana, 2001). Menurut Jaro Amin, Di desa Baduy Dalam maupun Baduy Luar ada kantor balai desa tempat musyawarah yang dibangunswadana secara bergotong royong oleh warga. Pemerintahan Provinsi tidak memberikan bantuan dana secara rutin (terutama untuk Baduy Dalam) untuk pelaksanaan sistem pemerintahan struktur adat tersebut, namun bantuan yang ada sifatnya insidental. Pemerintah provinsi memberikan bantuan rutin berupa beras yang diberikan setiap satu bulan sekali dan diterima 3 bulan sekali.

## **6. Kegiatan Pemerintahan dan Pembangunan**

Kegiatan pemerintahan di desa Kanekes berjalan sangat sederhana. Mereka hidup bergotong royong sesama warga, taat terhadap adat. Seia sekata dalam pandangan, berlindung terhadap Pusaka Karuhun dan amanat Leluhurnya sekalipun tidak tersurat tetapi tersirat dalam ingatan sehingga patuh dan taat terhadap peraturan hukum adat yang dipimpin oleh Kepala Adat (*Pu'un*).

Prinsip dan tekad untuk tetap mengasingkan diri dari pola-pola kehidupannya yang modern dan patuh terhadap hukum adat, hidup mandiri dengan tidak mengharapkan yang sifatnya bantuan dari orang lain/orang luar, menutup diri dari pengaruh budaya yang akan masuk dari luar mengakibatkan keadaan di desa tersebut sangat sederhana.

Rumah Baduy Dalam terbuat dari bahan-bahan yang sangat mudah diurai oleh tanah, yaitu atapnya dari ijuk atau kadang daun pohon kelapa, rangka rumah dari kayu jati, kayu pohon kelapa, dan kayu albasiah. Pengait antar rangka kayu terbuat dari pasak yang dibuat dari kayu. Rumah berbentuk panggung dengan ketinggian kurang lebih satu meter dan hanya memiliki satu pintu (di depan saja, tidak ada pintu belakang). Jarak antar rumah sekitar 3 meter. Di kampung Cibeo sendiri terdapat kurang lebih 98 rumah yang dibangun secara gotong royong oleh warga. Dalam sehari mereka secara bergotong royong dapat membangun rumah hingga maksimal 15 rumah. Dalam prosesi pembangunan rumah selalu diawali dengan upacara, dan prosesnya melibatkan *pu'un* dan seluruh warga Baduy Dalam, baik laki-laki maupun perempuan, anak-anak maupun dewasa (Wawancara dengan Jaro Sami).

Desa Kanekes berjarak sekitar 120 km dari Jakarta (Ibukota Negara Indonesia). Desa terakhir yang bisa di jangkau oleh kendaraan adalah Desa Ciboleger (Jawa Barat) dan untuk mencapai daerah tersebut juga dibutuhkan waktu yang relatif lebih lama dan jalan yang berat. Untuk menjelajahi Desa Kanekes dengan luas 51306 hektar, kita harus berjalan kaki, karena tidak ada alat transportasi apa pun. Di dalam kawasan Desa Baduy hanya ada jalan setapak kecil yang didominasi tanah. Beberapa bagian jalan diperkeras dengan batu kali yang disusun memanjang. Lebar susunan batu sekitar setengah depa.

Di tengah gencarnya arus kehidupan modern yang serba nyaman dengan adanya fasilitas listrik, fasilitas rumah tangga, fasilitas telekomunikasi, kendaraan bermotor, dan hiburan televisi, masyarakat Baduy masih setia dengan kesederhanaan dan hidup menggunakan penerangan lilin atau lampu teplok. Mereka pergi kemana-mana dengan berjalan kaki dan tidak ada fasilitas komunikasi seperti telepon. Segala sesuatunya dipenuhi sendiri dari sumber daya alam yang mereka miliki, seperti kebutuhan makan, pakaian, dan rumah.

Pembangunan untuk fasilitas desa, seperti jalan, kantor dan balai desa, dilakukan secara gotong royong dan sangat sederhana. Tidak ada program pembangunan baik untuk rumah dan fasilitas lainnya yang sifatnya permanen dan dengan kualitas bangunan yang baik. Penambahan dan pembangunan untuk fasilitas desa sebetulnya sudah ditawarkan oleh Pemerintah tetapi ditolak oleh pimpinan adat karena akan menyalahi aturan dan amanah nenak moyang. Mereka berpendapat harus menjaga alam dari pengaruh modernisasi.

## **7. Lembaga Sosial Desa**

Pada masyarakat Kanekes, tidak dikenal adanya lembaga sosial desa seperti RT atau RW. Pembagian wilayah didasarkan atas pembagian kampung. Sistem pengelolaan roda pemerintahan dijalankan oleh perangkat hukum adat seperti yang telah dibahas pada sistem pemerintahan di atas. Setiap kampung langsung dipimpin oleh *Pu'un* dibantu oleh perangkatnya. Organisasi kemasyarakatan yang berkaitan dengan aliran kepercayaan mereka (semacam majelis taqlim) sangat kental dan terlihat subur hidup di lingkungan pedesaan. Dalam masyarakat Kanekes, terdapat pelapisan masyarakat seperti yang telah dijelaskan pada sistem pemerintahan di atas, yaitu ada pembagian jenis masyarakat menjadi tiga kelompok, yakni *tangtu*, *panamping* dan *dangka*. *Tangtu* dan *panamping* berada di wilayah desa Kanekes, sedangkan *dangka* terdapat di luar

desa Kanekes. Pelapisan itu untuk memperlihatkan tingkat kesucian dan ketaatan kepada adat, *tangtu* dianggap lebih tinggi dibanding *penamping*, dan *penamping* lebih tinggi dari dibanding *dangka*. *Tangtu* dalam pengertian masyarakat Baduy dianggap sebagai pendahulu atau cikal bakal (pokok), baik dalam arti pangkal keturunan ataupun pendiri pemukiman. Orang Baduy menganggap suci tanah tempat tinggal masyarakat *tangtu*. Oleh karenanya Baduy Dalam seringkali disebut Tanah Larangan, yaitu daerah yang dilindungi. Sedangkan *penamping* yang berasal dari kata *tamping* atau buang, dianggap sebagai tempat bagi orang *tangtu* yang dibuang atau dikeluarkan karena melanggar adat. *Penamping* juga sering diartikan sebagai pinggir atau daerah pinggiran. Walaupun tinggal di daerah *penamping*, semua anggota masyarakat masih harus terikat pada *tangtu* masing-masing yang sudah ditetapkan berdasarkan musyawarah. Sebagai contoh, warga kampung Cihulu harus mengikuti *tangtu* Cibeo, warga Cisaban mengikuti *tangtu* Cikartawana dan warga Cibengkung mengikuti *tangtu* Cikeusik. Sementara *dangka*, yang artinya “rangka atau kotor” dianggap sebagai tempat pembuangan warga Baduy yang melanggar adat. Walaupun tinggal di daerah yang berada di luar wilayah Kanekes, namun mereka masih merupakan pendukung budaya dan keturunan Baduy. Ketelibatan mereka hanyalah dalam kegiatan adat, karena pada dasarnya mereka telah kehilangan status sebagai warga masyarakat Baduy. (Permana, h. 19-21, 2001).

## **8. Kehidupan Sosial dan Budaya**

Masyarakat Kanekes memilih menjadi masyarakat tradisional yang menutup diri dari perubahan menjadi masyarakat yang modern. Pilihan kehidupan tersebut dianggap sesuai dengan keyakinan yang mereka anut, yaitu Sunda Wiwitan yang lebih dekat dengan ajaran agama Hindu. Meskipun memilih menjadi masyarakat tradisional mereka tetap menghormati dan berhubungan dengan masyarakat modern yang ada di sekitar mereka. Untuk menjembatani antara kehidupan tradisional dan lingkungan di sekitar mereka yang modern, mereka membuat struktur kelembagaan yang menggabungkan antara struktur adat dengan struktur pemerintahan nasional. Menurut Jaro Samin, masyarakat Kanekes tidak mau menerima modernisasi karena akan menyalahi adat leluhur (pamali). Oleh karenanya, mereka tidak mau menerima fasilitas modern yang akan memberi kehidupan yang nyaman dan mempermudah kehidupan mereka, seperti listrik, kendaraan bermotor, hiburan televisi, alat telekomunikasi serta fasilitas modern lainnya. Masyarakat Kanekes masih setia dengan kesederhanaan dan hidup

menggunakan penerangan lilin atau lampu teplok. Kemana-mana mereka berjalan kaki dan tidak ada fasilitas telekomunikasi (telepon). Semua kebutuhan hidupnya dipenuhi sendiri dari sumber daya alam yang mereka miliki, seperti kebutuhan makan, pakaian, dan rumah. Prinsip untuk tidak menerima perubahan pada bentuk alam serta cara pandang bahwa alam merupakan titipan Tuhan untuk anak cucu mereka, membuat masyarakat Kanekes menerapkan paradigma pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Masyarakat Kanekes yang terdiri dari Kanekes Dalam, Kanekes Luar dan Kanekes Dangka, mempunyai kehidupan dan cara hidup yang berbeda.

Kelompok *tangtu* atau kelompok yang dikenal sebagai Kanekes Dalam (Baduy Dalam), yang paling ketat mengikuti adat. Ciri khas orang Kanekes Dalam adalah pakaiannya berwarna putih alami dan biru tua serta memakai ikat kepala putih. Mereka dilarang secara adat untuk bertemu dengan orang asing (non WNI). Kanekes Dalam adalah bagian dari keseluruhan orang Kanekes. Tidak seperti Kanekes Luar, warga Kanekes Dalam masih memegang teguh adat-istiadat nenek moyang mereka.

Beberapa peraturan yang wajib diikuti oleh suku Kanekes Dalam, antara lain adalah tidak diperkenankan menggunakan fasilitas transportasi dan komunikasi serta teknologi lainnya, tidak menggunakan alas kaki, pintu rumah harus menghadap ke utara/selatan (kecuali rumah sang *Pu'un* atau ketua adat) dan menggunakan kain berwarna hitam/putih sebagai pakaian yang ditenun dan dijahit sendiri serta tidak diperbolehkan menggunakan pakaian modern.

Kelompok masyarakat kedua yang disebut *panamping* adalah mereka yang dikenal sebagai masyarakat Kanekes Luar (Baduy Luar). Masyarakat Kanekes Luar berciri khas mengenakan pakaian dan ikat kepala berwarna hitam. Kanekes Luar merupakan orang-orang yang telah keluar dari adat dan wilayah Kanekes Dalam karena beberapa sebab di antaranya karena mereka telah melanggar adat masyarakat Kanekes Dalam, karena memang mereka ingin keluar dari Kanekes Dalam dan karena menikah dengan anggota Kanekes Luar. Selain itu ada beberapa ciri dari masyarakat Kanekes Luar di antaranya adalah :

- Sebagian besar dari anggota masyarakat telah mengenal teknologi, seperti peralatan elektronik. Walaupun dilarang untuk menggunakannya, mereka secara sembunyi-sembunyi menggunakan peralatan tersebut agar tidak ketahuan pengawas dari Kanekes Dalam.

- Proses pembangunan rumah mereka telah menggunakan alat-alat bantu, seperti gergaji, palu, paku, dan lain-lain, yang sebelumnya dilarang oleh adat Kanekes Dalam.
- Mengenakan pakaian adat warna hitam atau biru tua (untuk laki-laki), yang menandakan bahwa mereka tidak suci., bahkan sudah ada yang menggunakan pakaian modern seperti kaos oblong dan celana jeans.
- Telah mengenal teknologi atau peralatan elektronik,
- Menggunakan peralatan rumah tangga modern, seperti kasur, bantal, piring dan gelas yang terbuat dari kaca dan plastik.

Masyarakat Kanekes Dalam dan Kanekes Luar tinggal di wilayah Kanekes. Sementara itu kelompok ketiga masyarakat Kanekes yang disebut Kanekes Dangka tinggal di luar wilayah Kanekes, dan pada saat ini tinggal 2 kampung yang tersisa, yaitu Padawaras (Cibengkung) dan Sirahdayeuh (Cihandam). Kampung Dangka tersebut berfungsi sebagai semacam *buffer zone* atas pengaruh dari luar (Permana, 2001).

Bahasa sehari-hari yang digunakan oleh masyarakat Kanekes adalah bahasa Sunda dialek Sunda-Banten. Namun saat ini, banyak anggota masyarakat yang mahir berbahasa Indonesia untuk berkomunikasi dengan penduduk luar, walaupun mereka tidak mendapatkan pengetahuan tersebut dari sekolah. Menurut Jaro Samin, penduduk Kanekes 'dalam' tidak mengenal budaya tulis, sehingga adat istiadat, kepercayaan/agama, dan cerita nenek moyang hanya tersimpan di dalam tuturan lisan saja, demikian juga dengan aturan atau keputusan hasil musyawarah yang diputuskan untuk mengatur kehidupan mereka hanya diingat.

Kepercayaan yang dianut oleh mayoritas penduduk Kanekes adalah sunda wiwitan, yang meyakini akan adanya Allah sebagai “Guriang Mangtua” atau disebut pencipta alam semesta dan melaksanakan kehidupan sesuai ajaran Nabi Adam sebagai leluhur yang mewarisi kepercayaan turunan ini. Ajaran dari kepercayaan ini menekankan pada bagaimana menjalani kehidupan yang mengandung ibadah dalam berperilaku, pola kehidupan sehari-hari, yang mengagungkan hidup yang sederhana seperti tidak menggunakan fasilitas atau peralatan elektronik, telekomunikasi, transportasi, dan lain-lain.

Menurut Jaro Samin, masyarakat Kanekes mempunyai beberapa kegiatan yang didasarkan pada kepercayaannya, yaitu

1. Upacara kawalu yaitu upacara yang dilakukan dalam rangka menyambut bulan kawalu yang dianggap suci di mana pada bulan kawalu masyarakat Kanekes

melaksanakan ibadah puasa selama 1 hari masing-masing di bulan Kasa, Karo, dan Katiga.

2. Upacara ngalaksa, yaitu upacara yang dilakukan sebagai rasa syukur atas terlewatinya bulan-bulan kawalu, setelah melewati puasa. Ngalaksa ini dikenal juga dengan lebaran oleh Masyarakat Kanekes.
3. Seba, yaitu berkunjung atau melakukan silaturahmi dengan para pemimpin di Pemerintahan Daerah. Kegiatan ini merupakan bentuk penghargaan dan kepatuhan masyarakat Kanekes terhadap penguasa.
4. Upacara menanam padi, yang dilakukan dengan diiringi angklung buhun sebagai penghormatan kepada Dewi Sri sebagai lambang kemakmuran.
5. Upacara kelahiran, yang merupakan upacara-upacara dengan urutan-urutan sebagai berikut :
  - 1) Kendit yaitu upacara 7 bulanan ibu yang sedang hamil.
  - 2) Saat bayi itu lahir akan dibawa ke dukun atau paraji untuk dijampi-jampi.
  - 3) Setelah 7 hari setelah kelahiran maka akan diadakan acara perehan atau selamatan.
  - 4) Upacara Angiran yang dilakukan pada hari ke 40 setelah kelahiran
  - 5) Akikah yaitu dilakukannya cukuran, khitanan dan pemberian nama oleh dukun (kokolot) yang inspirasi pembuatan nama tersebut didapat dari bermimpi dengan mengorbankan ayam.:
6. Perkawinan, dilakukan berdasarkan perjodohan dan dilakukan oleh dukun atau kokolot menurut lembaga adat (Tangkesan) sedangkan Naib sebagai penghulunya. Adapun mengenai mahar atau seserahan yakni sirih, uang semampunya, dan kain poleng.

Penanggalan yang dipakai sebagai acuan untuk melakukan kegiatan di masyarakat Kanekes, disesuaikan dengan penanggalan:

1. Bulan Kasa
2. Bulan Karo
3. Bulan Katilu
4. Bulan Sapar
5. Bulan Kalima
6. Bulan Kaanem
7. Bulan Kapitu
8. Bulan Kadalapan

9. Bulan Kasalapan
10. Bulan kasapuluh
11. Bulan Hapid Lemah
12. Bulan Hapid Kayu

### **3. Desa Wilalung, Kabupaten Demak, Provinsi Jawa Tengah**

#### **a. Letak Geografis dan Keadaan Demografis**

Desa Wilalung adalah salah satu desa yang berada di Wilayah Kecamatan Gajah Kabupaten Demak dan berbatasan dengan Kabupaten Kudus, Jawa Tengah yang berjarak kurang lebih 20 Km dari ibu kota Kabupaten Demak.

1. Batas-batas Desa Wilalung adalah sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Desa Medini dan Desa Maltiharjo  
Kec. Gajah Kab. Demak
- Sebelah Timur : Desa Medini dan Desa Kalirejo Kab.  
Kudus
- Sebelah Selatan : Desa Sidomulyo dan Desa Harjowinangun,  
Kec. Dempet Kab. Demak
- Sebelah Barat : Desa Tanjunganyar Kec. Gajah Kab. Demak

2. Luas Wilayah : 287 Ha, terdiri atas:

- Tanah Irigasi Tehnis : 134 Ha
- Tanah Tadah Hujan : 39 Ha
- Tanah Pekarangan : 33 Ha
- Tanah Tegal / Kebun : 13 Ha
- Tanah Ladang : 33,5 Ha
- Tanah Lapangan  
Olah Raga : 1,5 Ha
- Tanah Lain-lain : 33 Ha

3. Jumlah RT dan RW : 40 RT dan 6 RW

4. Jumlah Penduduk dan KK :

- Laki – laki : 1.451 Orang
- Perempuan : 1.514 Orang
- Jumlah Kepala Keluarga : 939 KK
- Beragama Islam : 2.965 Orang



- Beragama Khatolik : -
- Beragama Protestan : -
- Beragama Hindu : -
- Beragama Budha : -

5. Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencaharian

- Tani Pemilik Tanah : 560 Orang
- Petani Penggarap Tanah : 425 Orang
- Petani Penggarap : 100 Orang
- Pengusaha : 2 Orang
- Industri Kecil : 3 Orang
- Buruh Tani : 199 Orang
- Buruh Industri : 25 Orang
- Buruh Bangunan : 50 Orang
  - Dagang : 79 Orang
  - PNS : 45 Orang
  - TNI/Polri : 3 Orang
  - Pensiunan : 32 Orang
  - Swasta : 112 Orang

b. **Struktur Organisasi Pemerintah Desa**

Struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa Wilalung diatur dalam Peraturan Desa Nomor 3 Tahun 2009 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa Wilalung. Pemerintahan Desa Wilalung terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, Adapun Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat desa lainnya. Perangkat desa terdiri atas:

1. Sekretaris Desa yang bertindak sebagai unsur pelayanan;
2. Pelaksana teknis lapangan yaitu sebagai unsur pelaksana;
3. Pembantu Kepala Desa di bagian wilayah desa/dukuh yaitu sebagai unsur kewilayahan.

Sekretariat Desa dipimpin oleh Sekretarias Desa. Sekretariat Desa dimaksud terdiri atas:

1. Kepala urusan pemerintahan;
2. Kepala urusan pembangunan;
3. Kepala urusan umum;

4. Kepala urusan kesejahteraan rakyat.

Pelaksana teknis lapangan terdiri atas:

1. Pelaksana teknis bidang keamanan, ketentraman, dan ketertiban yang biasa disebut *kepetengan* (jogoboyo);
2. Pelaksana teknis bidang keagamaan dan adat istiadat yang disebut *modin*;
3. Pelaksana teknis bidang pengairan yang disebut *ulu-ulu*;

Kepala Desa mempunyai kedudukan sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan Desa. Tugasnya menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Kepala Desa mempunyai wewenang:

1. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
2. mengajukan rancangan peraturan desa;
3. menetapkan peraturan desa yang telah mendapatkan persetujuan bersama BPD;
4. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa, mengenai APBDesa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
5. membina kehidupan masyarakat di desa;
6. membina perekonomian desa;
7. mengordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
8. mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan ; dan
9. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
10. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa.
11. mendamaikan perselisian masarakat Desa

Kepala Desa mempunyai kewajiban:

1. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
2. meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
3. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
4. melaksanakan kehidupan demokrasi;
5. melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme;
6. menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintah desa;

7. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
8. menyelenggarakan administrasi pemerintah desa yang baik;
9. melaksanakan dan mempertanggung-jawabkan pengelolaan keuangan desa;
10. melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
11. mendamaikan perselisihan masyarakat desa;
12. mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;
13. membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
14. memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa ;
15. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup

Sekretariat Desa berkedudukan sebagai unsur staf yang mempunyai tugas membantu Kepala Desa dalam pelayanan administrasi dan tata usaha desa. Sekretariat Desa dipimpin oleh Sekretaris Desa yang berada di bawah serta bertanggung-jawab kepada Kepala Desa.

Sekretaris Desa mempunyai wewenang dan kewajiban :

1. melakukan koordinasi terhadap kegiatan yang dilakukan Pamong Desa;
2. mengumpulkan bahan, mengevaluasi data dan merumuskan program serta petunjuk untuk keperluan pembinaan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan;
3. menyusun Program Kerja Tahunan Desa;
4. menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa ;
5. menyusun Laporan Pertanggung Jawaban Kepala Desa;
6. menyusun rancangan Keputusan Kepala Desa;
7. melaksanakan urusan surat menyurat, kearsipan dan laporan;
8. melaksanakan urusan keuangan;
9. melaksanakan urusan tata usaha, perlengkapan dan rumah tangga;
10. melaksanakan tugas tugas lain yang diberikan Kepala Desa

Kepala Urusan Pemerintahan mempunyai tugas :

1. mengumpulkan, mengolah dan mengevaluasi data di bidang pemerintahan, ketentraman dan ketertiban;
2. mengumpulkan bahan dalam rangka pembinaan wilayah dan masyarakat;
3. membantu pelaksanaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilihan Umum (PEMILU).

4. membantu tugas-tugas di bidang keagrariaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. membantu tugas-tugas di bidang administrasi kependudukan dan Catatan Sipil.
6. membantu, membina dan menyiapkan bahan-bahan rapat Badan Perwakilan Desa ;
7. mengumpulkan bahan dan menyiapkan laporan di bidang pemerintahan, ketentraman dan ketertiban;
8. melakukan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa.

Kepala Urusan Pembangunan mempunyai tugas:

1. mengumpulkan, mengolah dan mengevaluasi data di bidang perekonomian dan pembangunan;
2. melakukan bimbingan di bidang perkoperasian, pengusaha ekonomi lemah dan kegiatan perekonomian lainnya dalam rangka meningkatkan kehidupan perekonomian masyarakat;
3. melakukan pelayanan kepada masyarakat di bidang perekonomian dan pembangunan;
4. melakukan kegiatan dalam rangka peningkatan dan swadaya dan partisipasi masyarakat dalam meningkatkan perekonomian dan pelaksanaan pembangunan;
5. melakukan administrasi perekonomian dan pembangunan di desa;
6. membantu menyiapkan bahan dalam rangka musyawarah Lembaga Kemasyarakatan Desa;
7. mengumpulkan bahan dan menyusun laporan di bidang perekonomian dan pembangunan;
8. melakukan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa.

Kepala Urusan Umum mempunyai tugas :

1. melakukan administrasi umum
2. melakukan urusan perlengkapan dan inventarisasi desa;
3. melakukan urusan rumah tangga
4. melakukan pengaturan pelaksanaan rapat-rapat dinas dan upacara
5. melakukan urusan tata usaha Desa
6. mengumpulkan bahan dan menyusun Laporan Pemerintah Desa;
7. melakukan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa.

Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat mempunyai tugas :

1. mengumpulkan mengolah dan mengevaluasi data di bidang kesejahteraan rakyat;
2. melakukan bimbingan di bidang kesehatan, keluarga berencana dan pendidikan masyarakat;
3. melakukan pelayanan kepada masyarakat di bidang kesejahteraan rakyat;
4. membantu mengumpulkan dan menyalurkan bantuan terhadap korban bencana;
5. membantu pelaksanaan bimbingan kegiatan Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Pramuka dan Organisasi Kemasyarakatan lainnya;
6. mengumpulkan bahan dan menyusun laporan di bidang kesejahteraan rakyat;
7. melakukan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa.

*Kapetengan* mempunyai tugas:

1. melakukan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat;
2. melakukan pelayanan kepada masyarakat di bidang ketentraman dan ketertiban;
3. membantu menyelenggarakan administrasi perlindungan masyarakat.
4. membantu pelaksanaan pengawasan terhadap penyaluran dan bantuan kepada masyarakat serta melakukan kegiatan pengawasan akibat bencana alam dan bencana lainnya;
5. membantu dan mengusahakan kegiatan yang berkaitan dengan pembinaan kerukunan warga;
6. mengumpulkan bahan dan menyusun laporan di bidang ketentraman dan ketertiban;
7. melaksanakan tugas-tugas di bidang pemungutan pajak, retribusi dan pendapatan lain;
8. melakukan tugas lain yang diberikan oleh Lurah Desa.

*Ulu-ulu* mempunyai tugas :

1. melakukan bimbingan dan pembinaan kegiatan Dharma Tirta;
2. membantu koordinasi pelaksanaan pembangunan serta menjaga dan memelihara prasarana fisik di lingkungan Desa;
3. mengatur tata pengairan desa;
4. melakukan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa;

*Bekel* berkedudukan sebagai unsur pelaksana tugas dan kewajiban Kepala Desa dalam wilayah kerjanya. *Bekel* mempunyai fungsi:

1. melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dan ketertiban di wilayah kerjanya;
2. melaksanakan Peraturan Desa di wilayah kerjanya;
3. melaksanakan kebijakan Kepala Desa.

*Bekel* mempunyai tugas:

1. membantu pelaksana tugas Kepala Desa;
2. melaksanakan tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, serta ketentraman dan ketertiban;
3. melaksanakan keputusan dan kebijakan Lurah Desa;
4. membantu Kepala Desa dalam kegiatan pembinaan dan kerukunan warga;
5. membina dan meningkatkan swadaya gotong royong;
6. melakukan kegiatan penyuluhan program Pemerintah;
7. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa;

Kepala Desa pada akhir tahun anggaran berkewajiban memberikan laporan tentang

1. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Bupati;
2. Keterangan Pertanggung Jawaban kepada BPD;
3. Informasi laporan penyelenggaraan Pemerintah Desa kepada masyarakat; dan
4. Laporan Akhir Masa Jabatan jika sudah berakhir masa jabatannya.

#### c. **Penghasilan Pengurus Desa**

Penghasilan pengurus desa kecuali sekretaris desa bersumber dari tanah komunal milik desa yang dikenal dengan *sawah bengkok*. Negara tidak memberikan gaji atau honorarium tetap setiap bulan sebagaimana PNS atau pegawai honor. Sawah bengkok adalah sawah yang sudah ada sejak desa tersebut berdiri. Menurut Sekretaris Desa, Desa Wilalung sudah berdiri sejak zaman Kerajaan Islam Demak pada abad ke-16. Pada saat desa Wilalung didirikan, tanah yang dibuka oleh para pendirinya dibagi menjadi tiga bagian: 1) tanah untuk penghasilan warga disebut tanah *norowito*; 2) tanah untuk honorarium pengurus desa disebut tanah *bengkok*; dan 3) tanah untuk tempat tinggal dan penghasilan tambahan disebut tanah *yasani*. Tanah *bengkok* dan tanah *norowito* merupakan tanah komunal, yaitu tanah milik bersama yang tidak bisa menjadi hak milik perorangan. Oleh karena itu, tanah *bengkok* dan tanah *norowito* tidak bisa diperjualbelikan. Adapun tanah *yasani* merupakan tanah hak milik perorangan

sehingga ia bisa diperjualbelikan. Khusus sekretaris desa, ia adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) sehingga mendapatkan penghasilan dari negara. Tanah *bengkok* hanya boleh digarap saat pengurus desa tersebut menjabat. Jika mereka tidak menjabat maka tanah *bengkok* secara otomatis kembali ke Desa.

Pengurus desa di luar *carik*/sekretaris desa mendapatkan tanah *bengkok* dengan rincian sebagai berikut.

- a. Kepala desa mendapat sawah bengkok 20 bau;
- b. Kepala urusan-kepala urusan mendapat sawah bengkok 4 bau;
- c. Ulu-ulu mendapat sawah bengkok 2,5 bau
- d. Bekel mendapat sawah bengkok 4 bau;

Anggota BPD tidak mendapat sawah bengkok karena ia lembaga baru. Oleh karena itu, ia di luar pengaturan adat. Untuk menunjang kegiatannya, APBDes mengalokasikan dana 10 persen. Dana tersebut sebagian untuk honorarium anggota BPD dan sebagian untuk kegiatan rapat-rapat.

d. **Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD mempunyai wewenang :

1. membahas rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa;
2. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;
3. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa;
4. membentuk panitia pemilihan Kepala Desa;
5. menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan
6. menyusun tata tertib BPD.

BPD mempunyai hak :

1. meminta keterangan kepada pemerintah desa;
2. menyatakan pendapat.

Anggota BPD mempunyai hak :

1. mengajukan rancangan peraturan desa;
2. mengajukan pertanyaan;
3. menyampaikan usul dan pendapat;

4. memilih dan dipilih, dan
5. memperoleh tunjangan;

Anggota BPD mempunyai kewajiban :

1. mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
2. melaksanakan kehidupan demokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan desa;
3. mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. menyerap, menampung, menghimpun dan menindak-lanjuti aspirasi masyarakat;
5. memproses pemilihan Kepala Desa;
6. mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
7. menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat; dan
8. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

e. **Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)**

Dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik Pemerintah Desa Wilalung menetapkan Anggaran Belanja dan Pendapatan Desa (APBDes) setiap tahun. Pada tahun anggaran 2010 Pemerintah Desa menetapkan Peraturan Desa Wilalung Nomor 5 Tahun 2010 tentang APBDes Tahun Anggaran 2010. APBDes Tahun Anggaran 2010 sebesar Rp.896.491.635,- (Delapan Ratus Sembilan Puluh Enam Juta Empat Ratus Sembilan Puluh Satu Ribu Enam Ratus Tiga Puluh Lima Rupiah) yang terdiri atas,

- |                          |                        |
|--------------------------|------------------------|
| a. Pendapatan            | Rp. 893.649.000,-      |
| b. Penerimaan pembiayaan | <u>Rp. 2.842.635,-</u> |
|                          | Rp. 896.491.635,-      |

APBDes tersebut digunakan untuk belanja langsung yang meliputi honorarium tim/Panitia, belanja pegawai non aparat desa (penjaga balai desa, kyai desa, SKD dan PKD), belanja bahan atau material desa, belanja jasa kantor (betonisasi, Talud (trotoar) Bentung Desa Selatan, pembangunan ADD, belanja modal gotong royong RT07/04, urugan situ Wilalung, pembangunan masjid dan pembangunan TK



Cahyarini. Sedangkan yang digunakan untuk belanja tidak langsung digunakan untuk belanja pegawai/penghasilan tetap, belanja pensiunan/penghargaan, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bantuan keuangan, dan digunakan untuk bantuan keuangan kegiatan apitan.

Pada tahun anggaran 2012 Desa Wilalung melakukan kegiatan betonisasi jalan kampung desa yang dananya berasal dari Alokasi Dana Desa sebesar Rp. 136.000.000,- dan bantuan berupa program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri sebesar Rp. 20.000.000,-. Prioritas program kerja Desa Wilalung adalah pembuatan Talud (trotoar) dan saluran air. Dalam waktu yang mendatang akan di bangun SD, TK, dan Madrasah Diniyah, serta pembangunan jalan desa.

**f. Kekayaan Desa**

Desa Wilalung mempunyai kekayaan yang terdiri atas Balai Desa dan Kantor Desa masing-masing 1 (satu) bangunan dan tanah. Balai Desa digunakan untuk rapat-rapat desa sedangkan Kantor Desa digunakan kegiatan tata usaha dan pelayanan publik. Adapun kekayaan yang berupa tanah yang digunakan untuk tanah *lungguh* atau *bengkok* yaitu tanah sebagai honorarium kepala desa dan perangkat desa selama menjabat. Letak dan luas tanah desa tersebut adalah sebagai berikut:

a. Blok Sangkal Rangkat, Persil 23A, Klas A. 37	seluas	2,160 Ha
b. Blok Sangkal Rangkat, Persil 23B, Klas A. 37	seluas	0,300 Ha
c. Blok Sangkal Rangkat, Persil 23C, Klas A. 37	seluas	0,100 Ha
d. Blok Sangkal Rangkat, Persil 26, Klas A. 37	seluas	1,072 Ha
e. Blok Sangkal Rangkat, Persil 19A, Klas A. 37	seluas	0,195 Ha
f. Blok Sangkal Rangkat, Persil 19B, Klas A. 37	seluas	0,140 Ha
g. Blok Kembar, Persil 14, Klas A. 37	seluas	0,340 Ha
Jumlah		4,307 Ha

**g. Kegiatan Pemerintahan dan Pembangunan**

Desa Wilalung mempunyai kantor desa dan balai desa desa. Ruang kantor terdiri atas ruang tamu, ruang kepala desa, dan ruang perangkat desa. Kantor desa digunakan untuk tata usaha desa/kesekretariatan dan pelayanan kepada warga, sedangkan balai desa digunakan untuk rapat warga, penyuluhan, penimbangan bayi dan anak, kegiatan ibu-ibu PKK. Pada ruang tata usaha duduk sekretaris desa,

kepala urusan pemerintahan, kepala urusan pembangunan, kepala urusan kesejahteraan rakyat, kepala urusan umum, *modin* (pembantu bidang keagamaan Islam), *jogoboyo* (pembantu bidang keamanan), dan *ulu-ulu* (pembantu bidang pengairan).

Kantor desa dibuka Senin s/d Kamis pukul 08.00 - 14.00, Jumat dan Sabtu pukul 08.00 - 11.00. Hari Ahad libur.

Kantor desa memberikan pelayanan kepada warga desa berupa pengurusan :

1. Surat keterangan untuk permohonan pembuatan kartu tanda penduduk (KTP) kepada Bupati melalui Camat Gajah;
2. Surat keterangan untuk permohonan pembuatan akte kelahiran kepada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Demak;
3. Surat keterangan untuk permohonan pembuatan catatan kepolisian kepada Kepolisian Resor Demak;
4. Surat keterangan untuk permohonan pembuatan surat izin mengemudi kepada Kepolisian Resor Demak;
5. Surat keterangan untuk permohonan pembuatan kartu pencari kerja (kartu kuning) kepada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Demak;
6. Surat keterangan untuk permohonan pembuatan kartu jaminan kesehatan kepada PT. ASKES atau PT. JAMSOSTEK;
7. Surat keterangan untuk permohonan izin keramaian kepada Kepolisian Resor Demak;
8. Surat keterangan untuk pembuatan akte jual beli tanah;
9. Surat keterangan untuk permohonan pembuatan sertifikat tanah kepada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Demak;
10. Surat keterangan kematian;
11. Surat keterangan untuk permohonan bantuan kemiskinan, pengobatan, dan beasiswa.

Siklus manajemen pemerintahan Desa Wilalung dimulai dari pemilihan Kepala Desa secara langsung. Kandidat yang terpilih dengan suara terbanyak ditetapkan sebagai kepala desa oleh Bupati Demak. Pada waktu bersamaan atau terpisah di Desa Wilalung juga dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Anggota BPD berasal dari ketua-ketua rukun tetangga, ketua-ketua rukun warga, dan tokoh-tokoh masyarakat. Kepala Desa dan BPD merupakan dua lembaga yang menyelenggarakan pemerintahan desa. Kepala Desa dan perangkat desa merupakan

badan eksekutif sedangkan BPD merupakan badan pembuat kebijakan dan pengawas.

Kepala Desa dan BPD membuat kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Desa. Peraturan Desa yang sudah dibuat, antara lain Peraturan Desa tentang Penataan Kembali Bengkok Perangkat Desa Kosong dan Bondo Deso; tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa; tentang Perhitungan Anggaran Penerimaan dan Belanja Desa Tahun 2009; tentang Hasil Pelaksanaan Lelang Tanah Bondo Desa Masa Tanam 2010/2011; tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes ) Tahun 2010; tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa ( RPJMDesa); tentang Perubahan APBDes Tahun Anggaran 2010. Peraturan Desa yang merupakan dasar melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan tahun berjalan adalah Peraturan Desa tentang APBDes.

Untuk melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa membuat Keputusan Desa. Keputusan Kepala Desa yang dibuat, antara lain Keputusan Kepala Desa tentang Pengangkatan Bendahara Desa Wilalung; tentang Penetapan Petugas Pengelola Barang Milik Desa Tahun Anggaran 2010; tentang Program Kerja Tahunan Desa Tahun 2010; tentang Pembentukan Panitia Lelang Tanah Bondo Desa Masa Tanam 2010/2011 ; tentang Pembentukan TPK dan KPMD Program PNPM Mandiri Pedesaan Tahun 2010; tentang Laporan Pertanggungjawaban Kepala Desa Wilalung Tahun Anggaran 2009; tentang Pembentukan Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PJOK), Penanggung Jawab Administrasi Kegiatan ( PJAK ) Bagi Desa Percontohan Tahun 2010; tentang Pembentukan Penanggung Jawab, Wakil Penanggung Jawab, Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PJOK), Penanggung Jawab Administrasi Kegiatan ( PJAK ), dan Kelompok Masyarakat ( POKMAS ) Bantuan Alokasi Dana Desa Tahun Anggaran 2010; tentang Pembentukan Gerakan Sayang Ibu dan Bayi (GSIB) Desa Wilalung Tahun 2010; tentang Pengangkatan Sekretariat Panitia Pemungutan Suara (PPS).

Berdasarkan Peraturan Desa dan Keputusan Kepala Desa tersebut, Kepala Desa melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang dilaksanakan oleh Desa Wilalung antara lain:

1. memberikan pelayanan surat-surat yang dibutuhkan warga: KTP, KK, keterangan kerja/SIM/kepolisian/domisi/nikah, bukti kepemilikan tanah, saksi jual beli, dan lain-lain;
2. mengadakan pembinaan dan pengarahan pada Perangkat Desa;
3. membuat laporan bulanan tentang perkembangan penduduk: lahir, mati, pindah, dan datang;
4. mengerjakan 24 buku administrasi desa;
5. mengadakan gropyokan tikus di masing-masing areal sawah;
6. menggerakkan kerja bakti pengecoran jalan kampung;
7. membangun jalan, masjid, TK, TK Alquran, SDN, madrasah Islam, jembatan, gorong-gorong, talud, dan saluran air;
8. mengadakan penyuluhan Keluarga Berencana ( KB );
9. melakukan pembagian air bersama dengan Pengurus Dharma Tirta Tri Mulyo;
10. mengadakan pertemuan rutin Koperasi PKK setiap bulan;
11. mengadakan penimbangan dan pemberian makanan tambahan Balita dan Imunisasi di Posyandu;
12. menciptakan situasi aman dan tentram pada masyarakat

Pada akhir tahun anggaran, Kepala Desa Wilalung membuat laporan pertanggung-jawaban penyelenggaraan pemerintahan. Laporan pertanggungjawaban tersebut memuat penyelenggaraan pemerintahan umum, penyelenggaraan pemerintahan desa, dan pengelolaan keuangan. Penyelenggaraan pemerintahan umum terdiri atas bidang kependudukan, bidang pertanian, bidang pendidikan, bidang PKK dan Posyandu, dan bidang Kamtibmas. Penyelenggaraan pemerintahan desa terdiri atas bidang pemerintahan desa, bidang pembangunan desa, dan bidang kemasyarakatan desa. Pengelolaan keuangan desa terdiri atas anggaran pendapatan, belanja rutin, belanja pembangunan, dan perhitungan akhir.

Laporan pertanggung-jawaban disampaikan kepada Bupati melalui Camat. Di samping menyampaikan laporan kepada Bupati, Kepala Desa juga harus menyampaikan Keterangan Pertanggung-jawaban kepada BPD. Perbedaan antara Laporan Pertanggungjawaban kepada Bupati dengan Keterangan Laporan Pertanggungjawaban kepada BPD adalah Laporan Pertanggungjawaban kepada Bupati bernilai *accountability* sedangkan kepada BPD hanya informasi. Di samping itu, Kepala Desa juga menyampaikan informasi pertanggung-jawaban

kepada masyarakat di papan informasi atau media lainnya. Laporan kepada masyarakat inipun sifatnya juga sekedar informasi, bukan *accountability*.

Desa Wilalung melakukan kegiatan pemerintahan sebagai berikut.

- a. Laporan harian tentang keadaan keamanan, ketertiban, dan ketentraman kepada Camat Gajah;
- b. Pembuatan program pembangunan yang dibiaya dari anggaran belanja dan pendapatan desa (APBDes);
- c. Melaksanakan program pembangunan yang didanai dari APBD Kabupaten Demak;
- d. Melaksanakan program pembangunan yang diperintahkan dari Provinsi Jawa Tengah;

#### **h. Lembaga Sosial Desa**

##### **1) RT/RW**

Desa Wilalung memiliki 1 (satu) dusun dengan jumlah Rukun Warga (RW) 6 dan Rukun Tetangga (RT) mencapai 40. Pekerjaan yang dilaksanakan RT dan RW di lingkungan Desa wilalung adalah membuat gorong-gorong untuk saluran air sungai yang biayanya diambilkan dari iuran dari wilayah masing-masing RT. Selain itu diadakan pertemuan bulanan (jam'iah) serta membersihkan kampung terutama pada hari-hari besar nasional (menjelang peringatan Proklamasi Kemerdekaan RI).

##### **2) PKK**

Kegiatan PKK diadakan pada setiap hari Rabu Kliwon dalam bentuk acara arisan, simpan pinjam uang (semacam koperasi), di mana anggotanya adalah ibu-ibu.

##### **3) Majelis Taklim**

Majelis taklim melakukan berbagai kegiatan antara lain pengajian rutin setiap minggu dan acara tahlilan jika ada warga yang meninggal..

##### **4) Dharma Wanita**

Program dan kegiatan Dharma Wanita tidak ada karena kegiatan itu identik dengan aparat Desa Wilalung yang suaminya berstatus sebagai pegawai negeri sipil, sementara semua aparat desa tidak berstatus sebagai pegawai negeri sipil kecuali sekretaris desa, sedangkan kegiatan ibu-ibu sudah masuk dalam agenda yang dilakukan oleh PKK.

i. **Adat Desa yang Masih Hidup**

Adat yang masih hidup di Desa Wilalung, yaitu membangun rumah warga secara bergotong-royong, mengadakan peringatan *sedekah bumi* atau *apitan* yakni ucapan rasa syukur kepada Tuhan yang Maha Esa karena hasil panen padi yang memuaskan. Sebagai ungkapan rasa terima kasih itu, penduduk Desa Wilalung biasanya menanggapi wayang kulit yang dilaksanakan pada setiap bulan Apit (sesudah bulan syawal).

Upacara sedekah bumi tersebut telah berlangsung sejak zaman dahulu. Menurut sesepuh Desa tradisi tersebut sudah berlangsung sejak Desa Wilalung didirikan. Masyarakat mempercayai bahwa upacara sedekah bumi mempunyai hubungan batin dengan tanah yang menjadi sumber penghidupan dan tempat tinggal. Setahun sekali masyarakat melakukan upacara bersih desa, yaitu membersihkan tanah desa dari berbagai unsur pengganggu baik yang kasat mata maupun yang tidak kasat mata. Upacara tersebut dimulai dari penyediaan tumpeng oleh kepala keluarga yang dikumpulkan di balai desa. Setelah semuanya terkumpul *Modin* atau kyai menyampaikan doa keselamatan dan secara khusus memohon doa agar tanaman dan rumah tempat tinggal yang berada di tanah desa mendapatkan keselamatan, berkah, dan rahmat dari Allah SWT. Setelah selesai, dilanjutkan dengan pertunjukan wayang kulit sehari semalam dengan lakon yang telah ditentukan.

#### 4. Pembahasan

1. **Lembaga Desa Menurut Konstruksi *Indische Staatregelling* Tahun 1854 (IS 1854)**

Setelah Inggris menyerahkan kembali tanah bekas jajahan Belanda di Nusantara kepada Kerajaan Belanda pada 1816, pada 1854 Kerajaan Belanda memberlakukan *Indische Staatsregeling* 1854 (IS 1854). Dalam IS 1854 Desa disebut *Inlandsche Gemeente* yang arti harfiahnya komunitas pribumi/adat. *Inlandsche Gemeente* diberi pengertian sebagai berikut (Unang Soenardjo, 1984: 14).

Suatu kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kepada hukum adat dan peraturan perundang-undangan

Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu, dan pemerintahannya merupakan bagian terbawah dari susunan pemerintah kabupaten atau swapraja.

IS 1854 pasal 128 ayat 1-6 mengatur Desa sebagai berikut.

1. Desa-desa bumiputera dibiarkan memilih kepada anggota-anggota pemerintahan desanya sendiri, dengan persetujuan penguasa yang ditunjuk untuk itu menurut ordonansi. Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya.
2. Dengan ordonansi dapat ditentukan keadaan Kepala Desa dan anggota pemerintah desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu.
3. Kepala desa bumiputra diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi.
4. Jika yang ditentukan dalam ayat (1) dan (2) dari pasal ini tidak sesuai dengan lembaga masyarakat atau dengan hak-hak yang diperkenankan dimiliki, maka berlakunya ditangguhkan.
5. Dengan ordonansi dapat diatur wewenang dari desa bumiputera untuk (a) memungut pajak di bawah pengawasan tertentu; (b) di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh desa.
6. Desa yang sebagian atau seluruhnya berada dalam batas suatu kota, yang telah dibentuk dewan menurut ayat (2) pasal 21 atau ayat (2) pasal 24 sepanjang mengenai daerah yang termasuk di dalam batas termaksud, dapat dihapuskan dengan ordonansi atau bila dianggap perlu dikecualikan dari berlakunya aturan yang ditetapkan dalam ayat (3) pasal ini sebagai akibat dari tidak diberlakukannya aturan tersebut, jika perlu dapat dibuat ordonansi.

IS 1854 mengakui adanya Desa di Nusantara dan diakui sebagai kesatuan masyarakat pribumi atau persekutuan adat masyarakat pribumi. Di satu sisi kedudukan Desa meningkat karena diakui oleh peraturan perundang-undangan formal Negara. Akan tetapi di sisi lain, untuk pertama kalinya Desa mendapatkan intervensi langsung dari Pemerintah Pusat dengan tujuan pengawasan dan eksploitasi. Untuk hal-hal yang berkaitan dengan pengaturan internal, Pemerintah

Pusat membiarkan sedangkan mengenai pengangkatan, penarikan pajak, eksistensi Desa yang berbatasan dengan kota, dan tugas-tugas kepala desa diatur oleh Pemerintah Pusat.

## **2. Lembaga Desa Menurut Konstruksi *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* 1906 (IGO 1906)**

Pada 1906 Pemerintah mengeluarkan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Java en Madoera*, disingkat IGO (Stb. 1906-83). IGO 1906 adalah undang-undang tentang desa yang berlaku untuk Jawa dan Madura. IGO 1906 Pasal 1 sampai dengan Pasal 3 mengatur Desa sebagai berikut.

Pasal 1:

Penguasaan desa dijalankan oleh kepala desa, dibantu oleh beberapa orang yang ditunjuk olehnya, mereka bersama-sama menjadi "pemerintah desa".

Pasal 2:

- (1) Peraturan tentang pemilihan kepala desa dan mengesahkan pemilihan itu oleh Kepala-Karesidenan, akan ditetapkan dalam undang-undang umum dengan mengingat kepada pasal 71 I.S.
- (2) Susunan pemerintah desa itu lebih lanjut akan ditetapkan oleh Kepala Karesidenan. Tentang mengangkat/melepas anggota-anggota pemerintah desa, kecuali kepala desa, diserahkan kepada adat kebiasaan pada tempat itu.

Berdasarkan IGO 1906 Pemerintah menyerahkan pengurusan desa kepada kepala desa. Kepala desa diangkat dan diberhentikan oleh Residen sedangkan perangkat desa diangkat dan diberhentikan oleh kepala desa menurut hukum adat yang berlaku pada desa yang bersangkutan. Adapun susunan pemerintah desa akan ditetapkan oleh Residen. Akan tetapi, sampai dengan jatuhnya Pemerintah Hindia Belanda susunan pemerintah desa tetap sebagaimana adat isitiadat yang berlaku atau tidak pernah ditetapkan oleh Residen.

Pasal 3:

Perolehan-perolehan yang dibayar oleh desa kepada kepala desa dan kepada pangkat-pangkat yang lain diatur oleh Bupati dengan mupakat penduduk Bumiputra. Maka perolehan-perolehan itu berlain-lain macamnya, baik dengan rupa hak-usaha tanah-bengkok, maupun dengan menjalankan pekerjaan dan sebagainya, seberapa boleh hal ini dapat dijalankan dan perlu untuk keperluan penduduk Bumiputra dengan mengingat peraturan-peraturan tentang hal tersebut, yang telah ditetapkan oleh Bupati.



Pasal ini menyerahkan pengaturan pendapatan kepala desa di sumber daya desa kepada Bupati dengan persetujuan rakyat desa. Bupati mengatur pendapatan kepala desa dari tanah *bengkok* dan lain-lain dengan mempertimbangkan kepentingan penduduk dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Norma ini mengingkat Bupati untuk membuat aturan yang tidak merugikan penduduk.

Pasal 8 menetapkan kepala desa mewakili desa di dalam dan di luar hukum. Hal ini berarti bahwa desa berstatus sebagai badan hukum yang dipersamakan dengan perseorangan sebagai subyek hukum, *rechtspersoon*. Berdasarkan status ini desa dapat melakukan tindakan hukum: melakukan jual beli, melakukan perjanjian dengan pihak kedua, dan sebagai subyek hukum di pengadilan. Kedudukan desa sebagai badan hukum ini sama kedudukan kota (*gemeente*), kabupaten (*regenschapten*), dan provinsi. Perbedaannya, desa tetap dibiarkan di luar sistem pemerintahan formal sedangkan kota (*gemeente*), kabupaten (*regenschapten*), dan provinsi merupakan bagian dari sistem administrasi pemerintahan formal Hindia Belanda.

Dengan demikian, lembaga desa menurut IGO 1906 kedudukannya tetap sebagai lembaga masyarakat yang dikontrol Negara. Lembaga dan mekanisme kerjanya diserahkan kepada kepala desa dengan mufakat rakyat desa. Hal ini tidak berbeda dengan statusnya di bawah IS 1854. Perbedaannya di bawah IGO 1906 Desa diakui sebagai badan hukum sedangkan di bawah IS 1854 Desa tidak diakui sebagai badan hukum.

### **3. Lembaga Desa Menurut Konstruksi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.**

Pada 17 Agustus 1945 Indonesia dapat membebaskan diri dari cengkeraman Belanda. Negara Indonesia merdeka menggunakan konstitusi UUD 1945. UUD 1945 Bab VI pasal 18 mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 18 tersebut diundangkan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (UU No. 22/1948). Menurut UU No. 22/1948 susunan pemerintahan daerah terdiri atas daerah biasa dan daerah

istimewa. Baik daerah biasa maupun daerah istimewa tersusun atas tiga tingkatan: 1) daerah tingkat I; 2) daerah tingkat II; dan 3) daerah tingkat III. Desa atau Kota Kecil diatur sebagai daerah tingkat ke-3.

Status Desa sebagai daerah otonom formal berbasiskan adat istiadat. Hal ini berbeda dengan IGO 1906 yang hanya mengakui desa sebagai kesatuan masyarakat pribumi yang diakui sebagai badan hukum oleh Pemerintah. IGO 1906 tidak memasukkan Desa ke dalam sistem pemerintahan formal Hindia Belanda. Sebaliknya, UU No. 22/1948 resmi memasukkan Desa ke dalam sistem pemerintahan NKRI. Lembaganya, kepegawaiannya, anggarannya, dan kekayaannya di bawah pengaturan formal Negara.

Lembaga desa terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Dewan Pemerintah Daerah (DPD), dan kepala daerah (KDH). Pengisian anggota DPRD dilakukan dengan pemilihan. Anggota DPD dipilih dari anggota DPRD. KDH diangkat oleh KDH Provinsi dari dua sampai empat orang yang diusulkan DPRD Desa. DPRD adalah pemegang kewenangan desentralisasi yang dijalankan oleh DPD. DPD adalah dewan eksekutif daerah yang menjalankan pemerintahan sehari-hari. DPD bertanggung jawab kepada DPRD. KDH mewakili pemerintah pusat bertugas mengawasi jalannya pemerintahan yang dilaksanakan oleh DPD. Di samping itu, KDH juga sebagai organ daerah otonom desa. Artinya ia juga bersama dengan Ketua DPD juga menyelenggarakan urusan otonomi desa. Kebijakan daerah dibuat DPRD dan dilaksanakan oleh BPD di bawah koordinasi kepala daerah.

Birokrasi desa terdiri atas kepala daerah tingkat III, sekretariat daerah, dan dinas dinas daerah. Semua aparatur Desa atau Kota Kecil adalah pegawai negeri yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan kepegawaian negara.

Pendapatan Desa/Daerah Tingkat III adalah:

- a. pajak daerah, termasuk juga retribusi;
- b. hasil perusahaan daerah;
- c. pajak negara yang diserahkan kepada daerah;
- d. dan lain-lain.

#### **4. Lembaga Desa Menurut Konstruksi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah**

Menurut UU No. 1/1957 wilayah Indonesia dibagi atas daerah tingkat ke-I, daerah tingkat ke-II, dan daerah tingkat ke-III. Desa masuk daerah tingkat ke-III. Dengan demikian, pengaturan Desa sama dengan pengaturannya di bawah UU No. 22/1948, yaitu sebagai daerah otonom formal, bukan sebagai kesatuan masyarakat di bawah kontrol Negara sebagaimana pengaturan di bawah IGO 1906.

Lembaga, kepegawaian, kekayaan, dan mekanisme kerjanya sama dengan Desa di bawah UU No.22/1948: DPRD, DPD, KDH, Sekretaris Daerah, dan Pegawai Daerah. Pemegang kewenangan mengatur dan mengurus adalah DPRD. Keputusan yang dibuat oleh DPRD dilaksanakan oleh DPD. DPRD membentuk panitia-panitia untuk melaksanakan urusan rumah tangga Desa yang kebijakannya telah ditetapkan oleh DPRD. Panitia-panitia pelaksana urusan tersebut bertanggung jawab kepada DPD. DPD bertanggung jawab kepada DPRD. KDH mengawasi jalannya pemerintahan yang dilaksanakan oleh DPD. Sekretaris Desa dan pegawai Desa adalah pegawai negeri.

Kewenangan Desa diatur dalam undang-undang pembentukannya. Dalam undang-undang pembentukan tersebut urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa ditetapkan. Urusan pemerintahan yang ditetapkan terdiri atas urusan pemerintahan formal, yaitu urusan pemerintahan milik Pemerintah Pusat dan urusan pemerintahan yang sudah ada dalam praktik pemerintahan sehari-hari pemerintahan Desa.

Desa dapat membuat Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi desa. Pajak dan retribusi daerah merupakan unsur pendapatan desa utama. Di samping itu, desa mendapatkan dana dari Pemerintah Pusat.

#### **5. Lembaga Desa Menurut Konstruksi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.**

Pada tahun 1965 Pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 19 tentang Desapraja. Pasal 1 memberi pengertian Desapraja sebagai berikut.

Yang dimaksud dengan Desapraja dalam Undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri.

Jadi, Desapraja adalah badan hukum publik sebagaimana daerah otonom tingkat I dan daerah otonom tingkat II. Desapraja sama dengan daerah otonom tingkat III sebagaimana diatur UU No. 18/1965 tentang Pemerintahan Daerah. Perlu diketahui bahwa pada tahun 1965 disamping mengundang UU No. 19/1965 Pemerintah juga mengundang UU No. 18/1965. Dalam UU No. 18/1965 Daerah dibagi atas Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat III. Pembagian Daerah tersebut sama dengan pengaturan UU No. 22/1948 dan UU No. 1/1957. UU No. 19/1965 tentang Desapraja tersebut merupakan undang-undang transisi dalam arti tidak hendak dijadikan undang-undang permanen karena hanya sebagai langkah antara untuk pembentukan Daerah Tingkat III. Jadi, Desapraja sesuai dengan judulnya adalah sebuah daerah otonom berbasis adat yang dipersiapkan menjadi daerah otonom tingkat III formal.

Alat-alat kelengkapan Desapraja terdiri atas Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja dan Badan Pertimbangan Desapraja. Kepala Desapraja adalah pelaksana kebijakan yang dibuat bersama dengan Badan Musyawarah Desapraja. Badan Musyawarah Desapraja adalah badan perwakilan rakyat Desapraja yang menyalurkan aspirasi rakyat dan membuat kebijakan bersama dengan Kepala Desapraja. Panitera Desapraja adalah sekretariat Desapraja. Pamong Desapraja adalah kepala dukuh atau wilayah di bawah kepala desa. Petugas Desapraja adalah pelaksana kebijakan teknis di bawah Kepala Desapraja. Badan Pertimbangan Desapraja adalah badan yang memberi nasihat dan pertimbangan kepada Kepala Desapraja.

Pengisian Kepala Desapraja melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pengisian anggota Badan Musyawarah Desapraja juga melalui pemilihan secara langsung. Pamong Desapraja dipilih oleh Kepala Desapraja dan Badan Permusyawaratan Desapraja. Panitera Desapraja dan petugas Desapraja diangkat dari PNS. Anggota Badan Pertimbangan Desapraja ditunjuk oleh Kepala Desapraja dan Badan Permusyawaratan Desapraja dari tokoh-tokoh masyarakat.

Penghasilan Desapraja dari pajak dan retribusi dalam Desapraja sendiri dan pajak dan retribusi yang diserahkan pemerintah atasan. Penghasilan lainnya adalah pinjaman dari bantuan dari pemerintah atasan dan pihak ketiga.

Desapraja mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan penyerahan formal dari Pemerintah yang diatur dalam Undang-Undang. Di

samping itu, Desa juga mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang sudah ada dalam praktik pemerintahan sehari-hari.

#### **6. Lembaga Desa Menurut Konstruksi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.**

UU Nomor 5 Tahun 1979 adalah UU zaman Orde Baru dan merupakan penjabaran UU Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah pada tingkat Desa. UU No. 5/1979 memberikan pengertian Desa, sebagai berikut.

Desa adalah wilayah yang ditempati sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.

Dengan pengertian demikian, status Desa menjadi ambigu. Desa merupakan suatu kesatuan masyarakat. Jadi, Desa itu sendiri bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum tapi hanyalah kesatuan masyarakat yang menaungi kesatuan masyarakat hukum. Menurut teori *local government*, entitas yang dapat menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri atau otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum, bukan kesatuan masyarakat. Jika hanya menjadi kesatuan masyarakat desa hanyalah *self governing community*. Kemudian anak kalimat yang menyatakan *yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat* menunjukkan bahwa Desa merupakan wilayah administrasi (*local state government*) di bawah wilayah administrasi kecamatan. Sesuai dengan UU No. 5/1974 kecamatan adalah wilayah administratif yaitu agen dekonsentrasi Pemerintah Pusat di bawah wilayah administrasi kabupaten dan provinsi.

Model kelembagaan demikian hendak memadukan antara lembaga adat dan lembaga birokrasi modern. Dengan memberi pengertian Desa sebagai kesatuan masyarakat, *community unit*, Negara mempertahankan Desa sebagai lembaga masyarakat yang berbasiskan adat. Bersamaan dengan itu, Desa juga sebagai organisasi pemerintahan di bawah camat yang artinya Desa bukan semata-mata *community unit* tapi juga agen birokrasi negara di bawah pejabat negara (camat). Hal ini dibuktikan dalam praktik pemerintahan. Rekrutmen kepala dan perangkat desa serta sistem penggajian tetap mengikuti model tradisional. Kepala desa dipilih rakyat melalui pemilihan langsung dan perangkat desa diusulkan oleh kepala desa dan diangkat oleh Camat. Penggajian kepala desa dan perangkat desa dari tanah

bengkok/tanah lungguh. Tidak ada perangkat desa yang merupakan pegawai yang diangkat oleh Negara dari Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Dalam mengatur struktur organisasinya Negara tidak mempertahankan model adat yang sudah ada tapi menghapus struktur lama dan membentuk struktur baru. Istilah lurah, petinggi, kuwu, raja, dan lain-lain untuk pimpinan desa dihapus diganti dengan istilah kepala desa. Demikian untuk perangkat desa: sebutan *carik* atau juru tulis diganti menjadi sekretaris desa, sebutan *bekel* diganti dengan kepala dusun. Jabatan modin, ulu-ulu, jogoboyo, dan *bayan* dihapus kemudian dibentuk jabatan baru yang disebut kepala urusan. Fungsi dan tugas perangkat desa juga dirombak total. *Carik* yang semula hanya juru tulis desa diberi fungsi dan tugas kepala sekretariat. *Kamituwo* yang semula adalah *bekel* senior yang berfungsi mewakili desa ke luar jika kepala desa berhalangan dihapus. Jabatan lain yaitu *modin* suatu jabatan teknis bidang keagamaan, *ulu-ulu* jabatan teknis urusan pengairan, *bayan* jabatan teknis urusan penyiaran dan penarik pajak, dan *jogoboyo* jabatan teknis urusan keamanan dan ketertiban masyarakat juga dihapus. Jabatan baru yang disebut kepala urusan adalah staf administratif di bawah sekretaris desa yang membidangi urusan keuangan (kepala urusan keuangan), urusan pemerintahan (kepala urusan pemerintahan), urusan kesejahteraan masyarakat (kepala urusan kesra), dan urusan pembangunan (kepala urusan pembangunan). Dengan demikian, struktur baru ini tidak mengenal jabatan pelaksana teknis. Semuanya adalah staf sekretariat dan kepala kewilayahan (kepala dusun).

UU No. 5/1979 membentuk lembaga baru: Lembaga Musyawarah Desa (LMD). LMD adalah unsur penyelenggara pemerintahan desa. Fungsi LMD adalah lembaga mitra kepala desa dalam pembuatan kebijakan desa. LMD menampung aspirasi masyarakat yang selanjutnya bersama kepala desa dibuat kebijakannya. Akan tetapi, LMD diketuai oleh kepala desa dengan anggota semua perangkat desa ditambah dengan tokoh-tokoh masyarakat sehingga hanya sebagai lembaga kepanjangan tangan kepala desa untuk mendapatkan legitimasi rakyat dalam konsep demokrasi.

## **7. Lembaga Desa Menurut Konstruksi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.**

Pengertian Desa menurut UU No. 22/1999 pasal 1 huruf o adalah:

kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Desa menurut UU No. 22/1999 kedudukannya berbeda dengan desa menurut UU No. 5/1979. Pada UU No. 5/1979 hanya sebagai kesatuan masyarakat sedangkan pada UU No. 22/1999 sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Selain itu, desa juga tidak diberi pengertian sebagai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat sebagaimana UU No. 5/1979. Desa bahkan secara tegas disebut berada di Daerah Kabupaten. Anak kalimat *berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri* juga tidak digunakan lagi. Anak kalimat yang digunakan adalah *mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat*. Anak kalimat ini sama dengan anak kalimat yang digunakan untuk mendefinisikan daerah otonom (lihat pasal 1 huruf i).

UU No. 22/1999 mempunyai semangat demokratisasi akar rumput dan kembali ke otonomi adat. Oleh karena itu, dibentuk lembaga baru semacam DPRD kecil di Desa, yaitu Badan Perwakilan Desa (BPD). BPD mempunyai kewenangan mengayomi adat istiadat. Di luar kewenangan ini, BPD mempunyai kewenangan yang sama dengan DPRD: bersama dengan kepala desa membuat kebijakan, menyusun anggaran pendapatan dan belanja, dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan. Dalam hal pengawasan tersebut BPD bahkan dapat memakzulkan kepala desa jika laporan pertanggungjawabannya ditolak. Cara pengisian anggota BPD juga mirip dengan cara pengisian anggota DPRD, yaitu melalui pemilihan oleh rakyat. Hal ini jauh berbeda dengan LMD dalam UU No. 5/1979 yang pengisiannya ditunjuk oleh kepala desa dan kewenangannya hanya *deliberative*.

Jika dalam UU No. 5/1979 kewenangan desa tidak dijelaskan secara rinci maka di UU No. 22/1999 kewenangan desa diatur dengan rinci dalam pasal 99:

Kewenangan desa mencakup:

- a. kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. kewenangan yang oleh peraturan perundang-perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah;

- c. Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.

Pengaturan kewenangan desa tersebut mengikuti model pengakuan/rekognisi, residu, dan *medebewind*. Rekognisi, yaitu Negara mengakui adanya kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa. Kewenangan residu/sisa, yaitu sisa kewenangan Pemerintah dan Daerah sedangkan *medebewind* adalah penugasan oleh pemilik kewenangan untuk melaksanakan sebagian kewenangannya disertai dengan sumber daya yang memadai. Akan tetapi, mengenai rekognisi atas kewenangan yang sudah ada tersebut dan kewenangan residu dalam praktik tidak ditemukan. Desa tidak mempunyai kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal-usul tersebut karena dalam sejarahnya desa hanya mengurus urusan yang bukan urusan pemerintahan. Begitu juga mengenai kewenangan sisa, desa juga tidak pernah mendapatkan kewenangan sisa karena sudah dibagi habis oleh pemerintah atasannya.

Desa juga diberi wewenang untuk membentuk badan usaha milik desa (BUMDes) mirip dengan daerah otonom yang bisa membentuk unit ekonomi milik daerah, badan usaha milik daerah (BUMD). Akan tetapi, sampai dengan UU No. 22/1999 tak satu pun Desa di Indonesia berhasil membentuk BUMDes karena tidak ada desa yang mempunyai kapasitas untuk itu. Kewenangan ini akhirnya hanya sebuah pasal tanpa daya.

Mengenai pendapatan desa diatur sebagai berikut. Sumber pendapatan Desa terdiri atas:

- a. pendapatan asli desa yang meliputi :
  1. hasil usaha desa;
  2. hasil kekayaan desa;
  3. hasil swadaya dan partisipasi;
  4. hasil gotong royong; dan
  5. lain-lain pendapatan asli desa yang sah;
- b. bantuan dari Pemerintah Kabupaten yang meliputi :
  1. bagian dari perolehan pajak dan retribusi Daerah; dan
  2. bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang
  3. diterima oleh Pemerintah Kabupaten;
- c. bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi;
- d. sumbangan dari pihak ketiga; dan



- e. pinjaman Desa.

## **8. Lembaga Desa Menurut Konstruksi UUD 1945 Bab VI Pasal 18 B Ayat 2**

UUD 1945 mengatur pemerintahan daerah pada Bab VI. Di bawah Bab VI terdapat Pasal 18, 18 A, dan 18 B. Pasal 18 mengatur bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah, yaitu daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah-daerah kabupaten/kota. Daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota adalah daerah yang mempunyai otonomi luas: menyelenggarakan semua urusan pemerintahan kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Pasal 18 B ayat 1 mengatur tentang daerah khusus dan daerah istimewa. Pasal 18 B ayat 2 mengatur tentang kesatuan masyarakat hukum adat.

Berdasarkan Bab VI Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B maka konstruksi pemerintahan daerah di NKRI terdiri atas dua jenis, yaitu:

1. Pemerintahan daerah biasa (Pasal 18)
2. Pemerintahan daerah luar biasa/asimetris (Pasal 18 B ayat 1) yang terdiri atas tiga bentuk:
  - a. Pemerintahan daerah khusus (Pasal 18 B ayat 1)
  - b. Pemerintahan daerah istimewa (Pasal 18 B ayat 1)
  - c. Pemerintahan daerah kesatuan masyarakat hukum adat (Pasal 18 b ayat 2).

UUD 1945 tidak secara eksplisit mengatur desa karena semua pasal di bawah Bab VI tidak ada kata desa.

Dalam pengaturan UU No. 32/2004 pengaturan tentang desa diturunkan dari pasal 18 B ayat 2 yang berbunyi sebagai berikut:

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Jadi jelas, bahwa yang diatur UUD 1945 adalah *kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat*. Inipun masih dengan syarat, yaitu *yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI*. Desa dapat diatur dengan pasal 18 B ayat 2 jika ia adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup dan keberadaannya sesuai dengan dinamika masyarakat beradab serta

sesuai dengan prinsip NKRI. Logika sebaliknya adalah desa tidak bisa diatur dengan pasal 18 B ayat 2 jika,

- a. sebagai kesatuan masyarakat hukum adat tapi keadatannya sudah mati;
- b. sebagai kesatuan masyarakat hukum adat tapi perkembangannya tidak sesuai dinamika masyarakat modern masa kini;
- c. sebagai kesatuan masyarakat hukum adat tapi penyelenggaraannya tidak sesuai dengan prinsip NKRI;
- d. tidak lagi sebagai kesatuan masyarakat hukum adat.

Jika demikian, maka konsep kesatuan masyarakat hukum adat sebagai basis pengaturan desa harus jelas. Kesatuan masyarakat hukum adat disampaikan oleh Van Vollenhoven, pakar hukum adat bangsa Belanda (Otje Salman Soemadiningrat; 2002: 113). Dalam penelitiannya di seluruh Nusantara ia menemukan bahwa penduduk bumiputra dalam hal sistem kemasyarakatannya tunduk pada norma adat, tidak pada aturan hukum formal. Masyarakat mengembangkan aturan sendiri di bidang pemerintahan, tanah, hutang piutang, perkawinan, kekerabatan, waris, dan sosial budaya. Aturan tersebut ditaati sehingga adat istiadat yang fungsional. Masyarakat ini berciri komunal: bersatu, rukun, terikat oleh sistem nilai budaya yang sama, saling mengenal, memiliki hubungan yang relatif akrab, dan berjiwa gotong royong. Perilaku sosial dan tata kelola kelembagaan yang ajeg akhirnya membentuk adat istiadat. Adat istiadat tersebut akhirnya menjadi acuan perilaku sosial dan dasar tata kelola kemasyarakatan. Fakta inilah yang kemudian dikenal sebagai kesatuan masyarakat hukum adat.

Ter Haar (disadur oleh Tengker; 2011:7) menjelaskan tentang kesatuan masyarakat hukum adat sebagai berikut.

Dengan hak-haknya atas tanah, air, tanaman-tanaman, atas rumah-rumah dan benda-benda pusaka dan barang-barang lain, pada sisi lain persekutuan-persekutuan menyelenggarakan hal-hal yang perlu bagi subyek-subyek hukum, yang mengambil dalam lalu lintas hukum.

Dengan rumusan yang serba singkat persekutuan-persekutuan tersebut dapat disebut: kelompok-kelompok yang tersusun dengan tertib yang bersifat tetap dengan pemerintahan sendiri lengkap dengan harta kekayaan materiil maupun imateriil.

Ter Haar (dalam Soemadiningrat; 2003:114) mengartikan masyarakat hukum adat (*adatrechtgemeenschap*) sebagai sekumpulan orang yang teratur, bersifat tetap serta memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk mengurus kekayaan tersendiri berupa benda-benda, baik kelihatan maupun tidak kelihatan. Dengan demikian,

menurut Ter Haar masyarakat hukum adat mempunyai tiga komponen: 1) sekumpulan orang yang teratur, 2) mempunyai lembaga yang bersifat ajeg dan tetap, 3) memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk mengurus harta benda baik yang kelihatan maupun yang tidak kelihatan.

Selanjutnya Ter Haar (dalam Soemadiningrat; 2003:116) menjelaskan bahwa masyarakat hukum adat ditentukan oleh tiga faktor:

1. Faktor Teritorial:

Masyarakat hukum terbentuk karena adanya rasa keterikatan orang-orang dengan wilayah yang ditempati. Artinya orang-orang yang menempati suatu wilayah tertentu merasa terikat dan merasa satu sebagai kesatuan masyarakat dengan wilayah yang ditempati tersebut. Jadi, unsur yang menyatukan orang-orang tersebut adalah teritori/wilayah yang ditempati.

Masyarakat ini memiliki tiga bentuk:

a. Masyarakat Dusun (*de Dorpgemeenshap*)

Yaitu masyarakat yang merupakan himpunan orang-orang pada satu daerah kecil yang biasanya meliputi perkampungan (pedukuhan) yang berdiri dengan seluruh pemuka masyarakatnya serta pusat kedudukannya berada di daerah tersebut. Contohnya adalah Desa di Jawa, Bali dan Gampong di Aceh.

b. Masyarakat Wilayah (*de Streekgemeenshap*)

Masyarakat wilayah merupakan pengembangan dari beberapa dusun yang membentuk suatu masyarakat hukum yang lebih besar (dusun induk). Contohnya Kuria dengan Huta-Hutanya di Angkola dan Mandailing, Marga dengan Dusunnya di Sumatera Selatan.

c. Masyarakat Federasi atau Gabungan Dusun-Dusun (*de Dorpenbond*)

Yaitu beberapa masyarakat Dusun yang berdampingan (bertetangga) membentuk suatu persekutuan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya secara bersama-sama. Misal mengatur dan mengurus saluran air bersama, membentuk dan menyelenggarakan peradilan bersama, dan lain-lain. Contohnya adalah daerah pusat Batak (*Centraal Batakland*).

2. Faktor Geneologis:

Masyarakat hukum terbentuk karena merasa sebagai orang yang berasal dari satu keturunan/*trah*. Dalam masyarakat hukum ini orang-orang yang menjadi

komponennya berasal dari satu keturunan/trah. Dengan demikian, rasa keterikatannya sebagai kesatuan masyarakat hukum tersebut karena faktor keturunan.

### 3. Faktor Campuran:

Masyarakat hukum yang terbentuk karena campuran antara faktor teritorial dan geneologis. Contohnya adalah Euri di Nias, Uma di Mentawai, dan Nagari di Minangkabau.

Dengan memahami apa yang diuraikan Van Vollehhoven dan Ter Haar tersebut maka yang dimaksud dengan kesatuan masyarakat hukum adat adalah suatu entitas masyarakat yang tertib dan teratur yang mendasarkan diri pada nilai-nilai komunalnya yang mencakup bidang pemerintahan, pertanahan, kekerabatan, perwarisan, perkawinan, dan perutang-piutangan secara ajeg dan langgeng sehingga menjadi adat istiadat untuk mempertahankan dan mengatur peri kehidupannya. Di samping itu, kesatuan masyarakat hukum adat juga memiliki harta benda. Kesatuan masyarakat hukum adat tersebut memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus semua bidang tersebut secara otonom dalam arti tidak mendapat intervensi dari kekuatan luar (Hanif Nurcholis, 2011).

Van Vollehhoven (dalam Soemadiningrat, 2002) menemukan penduduk Nusantara terikat pada hukum adat. Mereka memiliki aspek-aspek khusus dengan struktur sosial yang berlainan. *Van Vollenhoven* membagi Indonesia dalam 19 wilayah hukum adat:

1. Aceh yang terdiri atas Aceh Besar, Aceh Barat, Singkel, dan Simeuleu;
2. Gayo, Alasa, dan Batak, yang meliputi:
  - a. Tanah Gayo (Lueus);
  - b. Tanah Alas;
  - c. Tanah Batak (Tapanuli) yang terbagi dalam dua wilayah:
    - 1) Tapanuli Utara:
      - a) Batak Pakpak.
      - b) Batak Karo.
      - c) Batak Simalungun.
      - d) Batak Toba yang meliputi Samosir, Balige, Laguboti, Lumbun Julu.
    - 2) Tapanuli Selatan:
      - a) Padang Lawas (Tano Sapanjang).
      - b) Angkola.

- c) Mandailing (Sayurimatinggi)
  - d) Nias (Nias Selatan).
- 3. Minangkabau yang terdiri atas Padang, Agam, Tanah Datar, Limapuluh Kota, Tanah Kampar, Kerinci, dan Mentawai (Pagai).
- 4. Sumatera Selatan yang meliputi:
  - a. Bengkulu (Rejang);
  - b. Lampung yang terdiri atas Abang, Peminggir, Pubian, Rebang, Gedongtataan, Tulang Bawang.
  - c. Palembang yang terdiri atas Anak Lakitan, Jelma Daya, Kubu, Pasemah, dan Semendo.
  - d. Jambi yang terdiri atas daerah Batin dan Penghulu.
- 5. Melayu yang terdiri atas Lingga Riau, Indragiri, Sumatera Timur, dan Banjar.
- 6. Bangka dan Belitung;
- 7. Kalimantan yang terdiri atas Dayak, Kapuas Hilir, Kalimantan Tenggara, Mahakam Hilir, Pasir, Dayak Kenya, Dayak Klemanten, Dayak Landak dan Tayan, Dayak Lawangan, Lepo Alim, Lepo Timai, Long Glatt, Dayak Manyaan Patai, Dayak Manyaan Siung, Dayak Nganju, Dayak Otdanum, dan Dayak Penyabung Punan.
- 8. Minahasa;
- 9. Gorontalo yang terdiri atas Bolaang, Mongondow, dan Boalemo;
- 10. Toraja yang terdiri atas Baree, Toraja Barat, Sigi, Kaili, Tawaili, Toraja Sadan, To Mori, To Lainang, dan Kepulauan Banggai.
- 11. Sulawesi Selatan yang terdiri atas Bugis, Bone, Gowa, Laikang, Ponre, Mandar, Makasar, Salaiar, dan Muna.
- 12. Kepulauan Ternate yang terdiri atas Ternate, Tidore, Halmahera, Tobelo, dan Kepulauan Sula.
- 13. Maluku yang terdiri atas Ambon, Hitu, Banda, Kepulauan Uliasar, Saparua, Buru, Seram, Kepulauan Kei, Kepulauan Aru, dan Kepulauan Kisar.
- 14. Irian;
- 15. Kepulauan Timor yang terdiri atas Timor (Timor Timur, Timor Tengah, dan Mollo), Sumba Tengah dan Sumba Timur), Kodi, Flores, Ngada, Roti, Savu, dan Bima.
- 16. Bali dan Lombok yang terdiri atas Tenganan Pagringsingan, Kastala, Karang Asem, Buleleng, Jembrana, dan Sumbawa.

17. Jawa Tengah (Kedu, Purworejo, Tulungagung), Jawa Timur (Surabaya), dan Madura.
18. Solo dan Yogyakarta;
19. Jawa Barat yang terdiri atas Priangan, Sunda, Jakarta, dan Banten.

Berdasarkan penjelasan *Van Vollen Hoven* dan *Ter Haar* maka kesatuan masyarakat hukum adat merujuk pada komunitas paguyuban (*gemeinschaft*) yang relatif belum mengadopsi sistem hukum positif Barat. Komunitas tersebut hidup teratur bukan karena tunduk pada sistem hukum positif Barat tapi tunduk pada sistem norma yang dikembangkan sendiri oleh komunitas yang bersangkutan. Mereka mengembangkan sistem pemerintahan, pertanahan, perwarisan, kekerabatan, perkawinan, dan upacara adat berdasarkan konsepsi dan pengalamannya sendiri yang akhirnya membentuk adat istiadat yang tetap dan langgeng. Komunitas ini tinggal di tempat yang relatif jauh dari perkotaan.

Komunitas sebagaimana yang dideskripsikan oleh *Van Vollen Hoven* dan *Ter Haar* tersebut lah yang masuk kategori pengaturan pasal 18 B ayat 2 UUD 1945. Pasal ini memberi amanat kepada Negara untuk “mengakui dan menghormati ...”. Kata mengakui merujuk pada asas rekognisi dalam teori *local government*. Asas rekognisi tidak dikenakan kepada pemerintahan daerah biasa yang menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2). Asas rekognisi merupakan kebalikan dari asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi dan tugas pembantuan berasal dari pemberian Pemerintah Pusat sedangkan asas rekognisi merupakan pengakuan Pemerintah Pusat atas praktik tata kelola kemasyarakatan yang sudah ada.

Pada praktik asas rekognisi, Pemerintah mengakui praktik tata kelola kemasyarakatan kesatuan masyarakat hukum adat: lembaganya dan mekanisme kerjanya dan kekayaannya. Dalam rekognisi murni Pemerintah tidak melakukan perubahan apapun terhadap lembaga dan mekanisme kerja kesatuan masyarakat hukum adat. Pemerintah mengakui apa adanya lalu memasukkan ke dalam sistem administrasi negara sebagai subsistem administrasi pemerintahan daerah. Dalam rekognisi tidak murni, Pemerintah mengakui dan memasukkan unsur-unsur baru. Baik rekognisi murni maupun rekognisi tidak murni, kesatuan masyarakat hukum adat akhirnya menjadi bagian dari sistem administrasi negara/pemerintahan yang sebelumnya sebagai entitas yang mandiri di luar struktur formal.

Dalam penelitian ini kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana digambarkan Van Vollen Hoven dan Ter Haar ditemui di Desa Kanekes Dalam atau Baduy Dalam, tidak di Desa Wilalung. Masyarakat Baduy Dalam memenuhi syarat dikategorikan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Komunitas Baduy Dalam dipimpin oleh kepala adat *Pu'un*. Otoritas *Pu'un* riil. Semua kebijakan *Pu'un* dipatuhi oleh semua anggota masyarakat. Pengisian *Pu'un* dan perangkatnya, wewenangnya, hak dan kewajibannya, dan mekanisme kerjanya didasarkan adat isitadat yang sudah ada sejak ratusan bahkan ribuan tahun lalu.

Lembaga dan tata kelola pemerintahan, model kepemilikan dan tata cara mengolah tanah, cara berpakaian, model dan cara mendirikan rumah, pemilihan material bangunan rumah dan alat-alat rumah tangga, sistem kalender, sistem pewarisan, model kekerabatan, dan upacara adat benar-benar berdasarkan norma adat yang mereka kembangkan sendiri. Lembaga pemerintahan dan tata kelolanya misalnya benar-benar masih asli, bebas unsur Negara. Negara melalui hukum positifnya tidak masuk dalam komunitas Baduy Dalam. Negara tidak merubah struktur pemerintahan dan mekanisme kerjanya dan semua aturan adat yang berlaku. Bahkan Negara tidak bisa memasukkan program peningkatan kesejahteraan rakyat dalam bentuk pembangunan infra struktur, menyelenggarakan sekolah, memberikan pelayanan kesehatan secara terlembaga, melakukan sertifikasi tanah, dan memberikan kartu tanda penduduk.

Sesuai dengan pasal 18 B ayat 2 Negara wajib menghormati dan mengakui terhadap kesatuan masyarakat hukum adat Baduy Dalam tersebut. Dalam teori *local government* cara ini disebut dengan asas rekognisi (*recognition*). Dengan cara rekognisi Negara mengakui secara formal keberadaan komunitas tersebut beserta semua kelembagaan adatnya, apa adanya, tanpa merubah dan memasukkan unsur baru. Negara memasukkan komunitas tersebut dalam sistem administrasi negara secara formal di bawah pembinaan dan pengawasan Pemerintah Pusat sebagaimana provinsi dan kabupaten/kota. Tugas pembinaan dan pengawasan ini bisa didelegasikan kepada gubernur dan/atau bupati/walikota. Kemudian sejalan dengan kemajuan berpikir, keluasan berinteraksi dengan masyarakat yang lebih luas, dan perkembangan kebudayaannya Negara dapat melakukan penyerahan urusan pemerintahan baik melalui asas desentralisasi maupun tugas pembantuan.

Penelitian di Desa Wilalung mendapat temuan yang berbeda. Desa Wilalung ternyata bukan kesatuan masyarakat hukum adat karena syarat-syaratnya tidak

terpenuhi. Desa Wilalung tidak mempunyai dan mengenal kepala adat. Desa Wilalung dipimpin oleh Kepala Desa yang pengisiannya bukan berdasarkan aturan adat tapi dipilih rakyat berdasarkan aturan formal (UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005). Organisasi pemerintah desa yang berbasiskan adat sudah dihapus sejak pemberlakuan UU No. 5/1979. Sebelum pemberlakuan UU No. 5/1979 organisasi pemerintah desanya masih berdasarkan adat kepalanya adalah lurah yang dibantu carik sebagai juru tulis dan pejabat pelaksana teknis bidang keagamaan (*modin*), bidang pengairan (*ulu-ulu*), bidang keamanan (*jogoboyo*), dan bidang penerangan dan penarikan pajak (*bayan*); pada tingkat dukuh, bagian wilayah desa, kepala desa dibantu *bekel* sebagai penanggung jawab wilayah dan *bekel* yang paling senior diangkat sebagai *kamituwo*; *kamituwo* difungsikan sebagai pejabat yang dituakan yang berhak mewakili lurah saat berhalangan. Setelah pemberlakuan UU No. 5/1979 semua jabatan tersebut dihapus diganti dengan struktur organisasi, fungsi dan tugas, dan nama jabatan baru. Sebutan lurah diganti kepala desa dan *carik* diganti sekretaris desa dengan fungsi dan tugas yang lebih luas. *Bekel* diganti dengan istilah kepala dusun. *Kamituwo*, *modin*, *kapetengan/jogoboyo*, dan *bayan* dihapus.

Struktur baru dibentuk dengan hirarki sebagai berikut.

1. Unsur pimpinan : Kepala Desa
2. Unsur staf : Sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris Desa.  
Sekretaris Desa dibantu oleh perangkat desa:
  - a. Kepala Urusan Pemerintahan
  - b. Kepala Urusan Keuangan
  - c. Kepala Urusan Pembangunan
  - d. Kepala Urusan Umum
  - e. Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat

3. Unsur kewilayahan: Kepala Dusun

Masyarakat Desa Wilalung lebih sebagai komunitas paguyuban, *gemeinschaft* ketimbang masyarakat adat. Ciri-ciri sebagai masyarakat paguyuban tampak dalam perilaku sehari-hari: gotong royong menyelesaikan masalah desa; bantu membantu antaranggota masyarakat yang mempunyai hajat; tolong menolong antarsesama; saling mengenal orang per orang; saling kunjung pada hari raya Idul Fitri dan jika ada anggota masyarakat yang sakit; saling melayat dan memberi sumbangan saat ada anggota masyarakat yang meninggal dunia; saling



kunjung dan menyumbang saat ada anggota masyarakat yang melahirkan anak; salat berjamaah di musholla dan/atau di masjid; salat Jumat berjamaah di masjid desa; dan menghormati kyai/ulama, kepala desa, sesepuh, tokoh masyarakat, dan orang-orang senior. Perilaku tersebut lebih merupakan kebiasaan yang diwariskan dari generasi ke generasi ratusan tahun lalu tanpa peran institusi adat karena Desa Wilalung tidak mempunyai lembaga adat.

Meskipun UU No. 5/1979 diganti dengan UU No. 22/1999 yang bersemangat kembali ke adat tapi struktur organisasi desa di Kabupaten Demak tidak berubah. Yang berubah hanya sebutan kepala desa menjadi lurah desa dan sekretaris desa menjadi *carik* desa. Adapun *nomenklatur* perangkat desa lainnya tetap sama dengan struktur dan *nomenklatur* organisasi pemerintah desa berdasarkan UU No. 5/1979. Jadi, meskipun UU No. 22/1999 mempunyai semangat revitalisasi lembaga adat tapi implimentasinya tidak berjalan di Desa Wilalung. Struktur organisasi yang dibentuk sama dengan struktur organisasi menurut UU No. 5/1979, tidak dikembalikan lagi ke struktur organisasi sebelum UU No. 5/1979.

UU No. 22/1999 kemudian diganti dengan UU No. 32/2004. Sebenarnya pengaturan desa di bawah UU No. 32/2004 tidak jauh berbeda dengan pengaturannya di bawah UU No. 22/1999. Perbedaannya hanya pada singkatan BPD (dari Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa), wewenang, dan cara pengisiannya. Adapun struktur organisasi dan wewenangnya sedikit direduksi yaitu dihilangkannya fungsi pengayoman adat istiadat dan pemakzulan kepada kepala desa yang ditolak pertanggungjawabannya. Akan tetapi, berdasarkan UU No. 32/2004 Desa Wilalung menghidupkan lagi beberapa jabatan-jabatan sebelum UU No. 5/1979 yaitu *bekel*, *modin*, *ulu-ulu*, dan *kapetengan/jogoboyo*. *Kamituwo* dan *bayan* tidak ikut dihidupkan.

Meskipun jabatan *modin*, *ulu-ulu*, dan *kapetengan/jogoboyo* dihidupkan kembali tapi dalam praktik sehari-hari pekerjaannya tumpang tindih dengan pekerjaan kepala-kepala urusan. Sebenarnya uraian jabatan dan pekerjaan masing-masing jabatan sudah jelas tapi dalam praktik tidak dilaksanakan sebagaimana tertulis. Hal ini terjadi karena sejak pemberlakuan UU No. 5/1979 jabatan *bekel*, *modin*, *ulu-ulu*, dan *kapetengan/jogoboyo* sudah tidak ada sehingga pekerjaan riilnya sudah dilupakan. Pekerjaan riil perangkat Desa Wilalung lebih merupakan rutinitas berdasarkan pengalaman generasi 1980-an yang sudah meninggalkan jabatan adat tersebut.

Jika Desa Baduy Dalam benar-benar mengatur dan mengurus urusan adat istiadatnya tidak demikian Desa Wilalung. Desa Wilalung tidak mempunyai kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal-usul dan adat istiadat dalam bentuk urusan pemerintahan. Urusan yang diatur dan diurus berdasarkan asal-usul dan adat istiadat hanya tanah *bengkok* dan penghidupan jabatan lama: *bekel*, *modin*, *ulu-ulu*, *kapetengan/jogoboyo*, tidak termasuk *bayan* dan *kamituwo*. Urusan pemerintahan seperti pendidikan, pertanian, kesehatan, koperasi, dan lain-lain tidak ada yang diatur dan diurus.

Dalam UU No. 32/2004 diatur bahwa salah satu kewenangan Desa adalah adanya penyerahan urusan pemerintahan oleh kabupaten yang menjadi kewenangannya. Desa Wilalung tidak menerima penyerahan urusan pemerintahan kabupaten. Pekerjaan yang dilaksanakan hanyalah pekerjaan Kabupaten yang diletakkan di Desa Wilalung, bukan urusan pemerintahan yang diserahkan Kabupaten kemudian oleh Desa Wilalung diatur dan diurusnya. Desa Wilalung hanya melaksanakan pekerjaan pemerintah atasannya, yaitu kabupaten, provinsi, dan pemerintah pusat.

Jadi, Desa Wilalung lebih merupakan agen pemerintah daripada sebagai kesatuan masyarakat hukum adat karena indikatornya sebagaimana disampaikan *Van Vollen Hoven* dan *Ter Haar* tidak ditemukan. Lembaga desanya bentukan pemerintah atasan, bukan rekognisi atas lembaga asli Desa Wilalung. Struktur organisasi, wewenang, dan uraian jabatannya berdasarkan ketentuan pemerintah atasan, bukan berdasarkan lembaga adat yang sudah ada sebagaimana Desa Kanekes/Baduy Dalam. Hanya saja Negara tidak konsisten terhadap kebijakannya tersebut sebab tetap membiarkan kepegawaian dan pembiayaan desa kepada model adat. Penggajian, pembinaan, dan pengembangan pengurus desa selain *carik*, dibiarkan mengikuti ketentuan adat. Negara tidak memasukkan mereka sebagai pejabat negara dan/atau PNS. Mereka digaji dengan tanah *bengkok*, tanah komunal warisan pendiri desa ratusan tahun sebelum berdirinya NKRI. Mereka tidak mendapatkan pembinaan dan pengembangan sebagaimana pejabat negara dan/atau PNS. Mereka tidak mendapatkan hak pensiun.

Negara juga tidak membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah atasan tidak mengalokasikan dana yang bersumber dari APBN dan/atau APBD yang diatur dalam Undang-Undang. Pemerintah melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri hanya minta kepada kabupaten/kota mengalokasikan 10% dari

APBDnya untuk Desa yang dikenal dengan alokasi dana desa (ADD). Akan tetapi, ADD tersebut tidak mengikat artinya terserah kepada kebijakan kabupaten/kotasetempat: boleh mengalokasikan juga boleh tidak. Dana yang bersumber dari pemerintahan atasan kepada Desa hanya berupa bantuan, bukan skema yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Ryas Rasyid (wawancara pada tanggal 3 April 2012) menjelaskan,

Status desa saat ini serba tanggung. Ia sebenarnya bukan lembaga pemerintah, hanya sebagai lembaga masyarakat. Akan tetapi, ia diberi tugas pemerintahan sebagaimana institusi pemerintahan. Dengan status demikian, desa sulit menyelenggarakan pemerintahan yang efektif.

Kedudukan desa sebagaimana diatur dalam UU No. 32/2004 yang ambigu yaitu antara lembaga masyarakat dan instansi pemerintah sulit memberikan pelayanan publik yang memberdayakan dan menyejahterakan masyarakat. Desa Wilalung hanya menyelenggarakan tugas rutin ketatausahaan dan pelayanan pemberian surat-surat keterangan ditambah pembangunan jalan dan perbaikan saluran air dari dana APBDes yang tidak seberapa. Perangkat desa bekerja di kantor desa bukan melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya tapi hanya melaksanakan tugas-tugas dari pemerintah kabupaten, provinsi, dan pusat. Adapun Desa Baduy Dalam masih tenggelam dalam kondisi terbelakang karena hanya menyelenggarakan urusan adat yang masih bersahaja.

## **BAB VI**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

Desa di Indonesia diatur dalam Bab XI Pasal 200-216 UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan regulasi ini desa adalah bagian dari sistem pemerintahan formal. Akan tetapi, secara empirik terdapat dua bentuk desa. *Pertama*, desa yang menyelenggarakan tugas pemerintahan atasan. *Kedua*, desa yang sama sekali tidak menyelenggarakan tugas pemerintahan atasan tapi menyelenggarakan urusannya setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya. Desa Wilalung, Kecamatan Gajah, Kabupaten Demak, Provinsi Jawa Tengah adalah desa yang menyelenggarakan tugas pemerintahan atasan sedangkan Desa Kanekes Baduy Dalam adalah desa yang tidak menyelenggarakan tugas pemerintahan. Desa Wilalung merupakan satuan pemerintahan di bawah Bupati yang menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan dari pemerintah atasan sedangkan Desa Kanekes Baduy Dalam hanyalah kesatuan masyarakat hukum adat yang menyelenggarakan urusan kemasyarakatan berdasarkan hukum adat setempat.

Akan tetapi, dilihat dari anggaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunannya status Desa Wilalung berada antara satuan pemerintahan formal dan lembaga masyarakat. Desa Wilalung sulit disebut sebagai satuan pemerintahan formal karena ia membiayai dirinya sendiri. Pemerintah atasan tidak menggaji kepala desa dan perangkat desa lainnya kecuali sekretaris desa. Pemerintah atasan juga tidak mengalokasikan APBN dan/atau APBD untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunannya. Kepala desa dan perangkat desa kecuali sekretaris desa digaji dari tanah milik desa. Biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan juga berasal dari tanah milik desa. Pemerintah hanya memberikan dana bantuan berupa dana alokasi desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, bantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, yang tidak mengikat. Dengan demikian, Desa Wilalung lebih sebagai lembaga masyarakat yang diberi tugas pemerintahan oleh pemerintah atasan. Adapun Desa Kanekes Baduy Dalam adalah murni lembaga masyarakat adat.

Jadi, terdapat dua bentuk desa: 1) desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat murni dan 2) desa yang berkedudukan antara lembaga masyarakat dan instansi pemerintah. Desa bentuk kedua ini semula adalah kesatuan masyarakat hukum adat murni yang

kemudian berkembang menjadi desa semi dinas sejalan dengan kemajuan kecerdasan dan ekonomi penduduknya serta interaksinya dengan suprastruktur.

Berdasarkan temuan penelitian ini dan konstruksi UUD 1945 Pasal 18 B ayat 2 mendudukan desa dalam sistem NKRI menjadi dilematis. Sebagian besar wajah desa sekarang adalah desa yang diwakili Desa Wilalung. Desa ini bukan kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana kriteria *Van Volleh Hoven* dan *Ter Haar*. Ia adalah lembaga campuran: lembaga masyarakat sekaligus institusi pemerintah. Disebut sebagai lembaga masyarakat karena lembaga aslinya, kekayaan, honorarium pengurus, dan mekanisme kerjanya masih berdasarkan adat istiadat yang dikembangkan masyarakat. Ia juga bisa disebut sebagai institusi pemerintah karena struktur organisasinya, sekretaris desanya, uraian jabatan dan pekerjaannya, dan hak-kewajibannya telah ditentukan Pemerintah. Untuk memudahkan pembahasan desa ini kami sebut sebagai desa semi dinas karena berada antara lembaga masyarakat dan institusi pemerintah.

Desa Wilalung sebagai desa semi dinas tidak tampak sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Penyelenggaran pemerintahannya berdasarkan peraturan formal: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri, dan Peraturan Daerah. Adat istiadatnya menjadi ranah masyarakat. Pemerintah desa hanya memfasilitasi pelaksanaan adat istiadat yang berdampak kepada kepentingan umum. Misal, gotong royong membangun masjid, membangun madrasah (sekolah agama Islam), membersihkan sungai dan jalan, memberantas hama tikus, dan membersihkan/memelihara kuburan. Bahkan lembaga peradilan desa yang menangani sengketa perdata warga yang 1970-an masih hidup sekarang sudah hilang. Adapun adat istiadat yang sifatnya kemasyarakatan, seperti gotong royong, mendirikan rumah, membantu upacara kematian, membatu orang hajatan pernikahan/sunatan, dan lain-lain menjadi ranah *private* dan/atau *society*.

Unsur adat yang masih tampak dalam penyelenggaran pemerintahan hanya sumber pendapatan desa untuk APBDes yang berasal dari penjualan tanah komunal desa, tanah desa. Tanah ini bukan tanah negara tapi tanah masyarakat desa yang merupakan warisan pendiri desa ratusan tahun lalu sebelum NKRI berdiri. Setiap tahun tanah desa tersebut dilelang. Hasilnya menjadi pendapatan desa. Dana inilah yang kemudian menjadi komponen utama APBDes. Di luar itu semua wajah dominan Desa Wilalung lebih tampak sebagai bagian dari birokrasi pemerintah daripada sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Desa Wilalung lebih banyak menyelenggarakan kegiatan pemerintahan atasan daripada mengatur dan mengurus urusan setempat berdasarkan asa-usl dan adat istiadat.

Lain hanya dengan Desa Kanekes/Baduy Dalam. Desa ini memenuhi kriteria sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Kegiatannya lebih sebagai pelaksanaan adat istiadat daripada kegiatan pemerintahan yang berasal dari penugasan pemerintah atasan. Desa Kanekes mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat istiadat. Ia membiayai sendiri kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Lembaga politik, sosial, budaya, dan keamanannya merupakan hasil kreasinya sendiri, bukan bentukan pemerintah atasan. Ia masih sebagai kesatuan masyarakat adat murni. Birokrasi pemerintah belum masuk. Penggerak kegiatan kemasyarakatannya adalah adat istiadat yang sudah berjalan ratusan tahun lalu. Misal, pengangkatan *Pu'un* (Kepala Suku), *Jaro* (Kepala Desa), perangkat desa lainnya, uraian jabatan, dan mekanisme kerjanya masih berdasarkan aturan adat. Pemerintah atasan sama sekali tidak campur tangan.

Campur tangan Pemerintah atasan hanya terjadi di Desa Baduy Luar. Perlu diketahui bahwa komunitas Baduy ada yang tinggal di Desa Baduy Dalam dan Desa Baduy Luar. Desa Baduy Luar sudah beradaptasi dengan dunia modern dan pemerintahan formal sedangkan Baduy Dalam masih mempertahankan adat istiadat lama secara ketat. Oleh karena itu, program dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan baru masuk ke komunitas Baduy Luar melalui perangkat publiknya. Adapun untuk Baduy Dalam pemerintah tidak bisa masuk sama sekali.

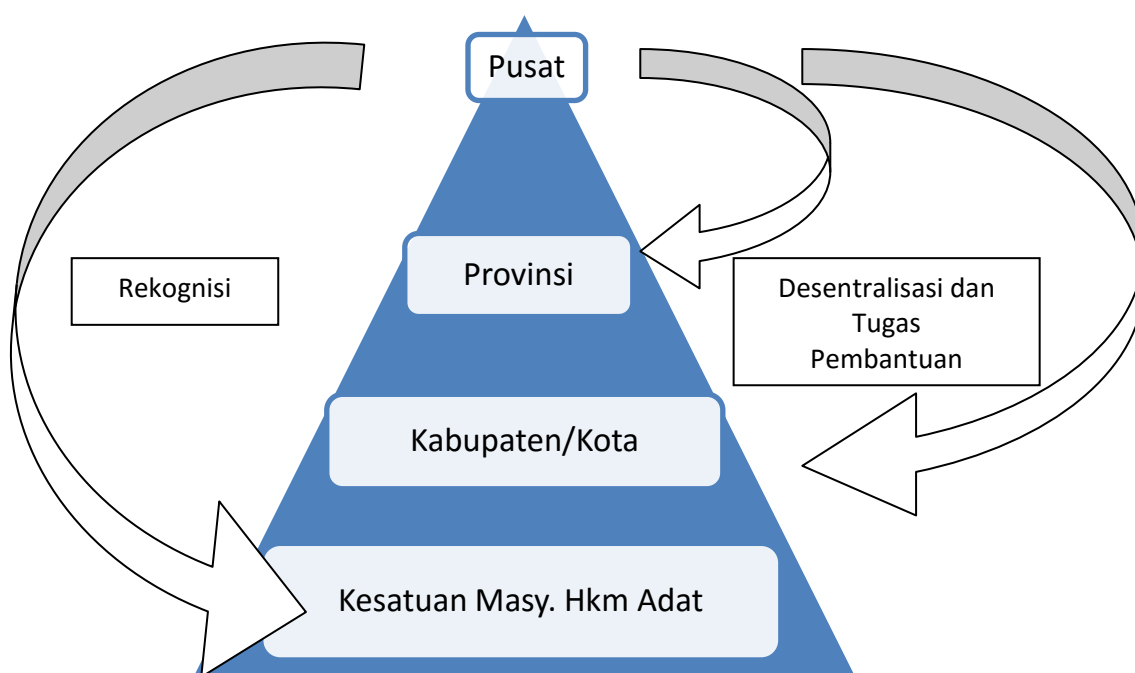
Masalahnya sebagian besar desa yang ada saat ini adalah desa semi dinas bukan kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana Desa Kanekes/ Baduy Dalam. Padahal yang diatur oleh UUD 1945 Pasal 18 B ayat 2 adalah kesatuan masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, desa-desa di Jawa dan di wilayah semi urban di luar Jawa yang riilnya adalah desa semi dinas perlu didudukkan sesuai dengan Bab VI pasal 18 B. Pasal 18 B adalah pasal di bawah Bab VI tentang Pemerintahan Daerah. Isinya adalah pengaturan tentang pemerintahan daerah luar biasa/ asimetris yang terdiri atas tiga bentuk:

- a. Pemerintahan daerah khusus (pasal 18 B ayat 1);
- b. Pemerintahan daerah istimewa (pasal 18 B ayat 1);
- c. Pemerintahan daerah kesatuan masyarakat hukum adat (pasal 18 B ayat 2).

Berdasarkan konstruksi tersebut, kesatuan masyarakat hukum adat tersebut masuk regim pemerintahan daerah (*local government*), bukan regim budaya. Kesatuan masyarakat hukum adat adalah bentuk ketiga dari jenis pemerintahan daerah luar biasa/asimetris. Sesuai dengan bunyi pasal 18 B ayat 2, Negara menghormati dan mengakui keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat tersebut. Kata menghormati dan mengakui dalam teori *local government* merupakan asas rekognisi. Oleh karena itu, terhadap desa-

desa yang masih berupa kesatuan masyarakat hukum adat murni sebagaimana Desa Baduy Dalam, Negara memasukkan dalam regim pemerintahan daerah luar biasa/asimetris dengan mengakui semua kelembagaan adatnya di bawah pengawasan dan pemerintah Pemerintah Pusat yang bisa didelegasikan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah. Konsekuensi hukumnya semua kelembagaan adat dan pendanannya beralih menjadi tanggung jawab Pemerintah, tidak dibiarkan lagi menjadi tanggung jawab komunitas. Artinya Pemerintah membiayai, membina, dan mengembangkan lembaga yang sudah diakui tersebut, membiayai kegiatan lembaga dalam memberi pelayanan publik, dan menggaji pengurusnya dalam sistem pemerintahan daerah luar biasa.

Berikut adalah model kesatuan masyarakat hukum adat dengan asas rekognisi



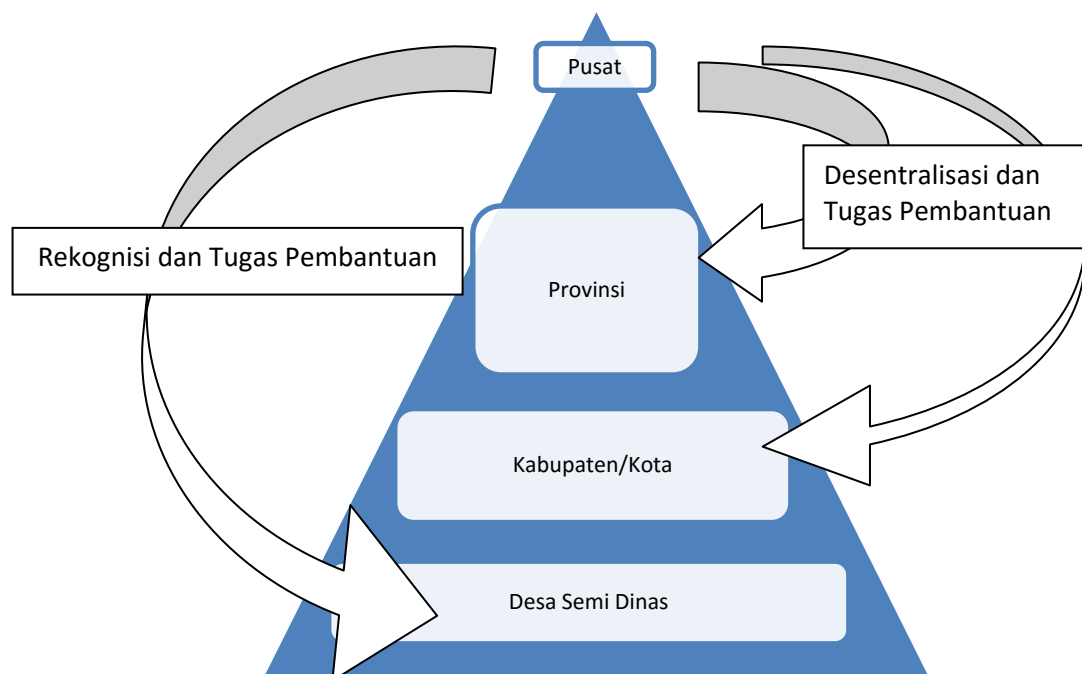
Gambar 2

Model Pengaturan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Murni

Bagaimana dengan desa semi dinas sebagaimana Desa Wilalung? Desa semacam ini adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang sudah berkembang mengikuti perkembangan zaman sesuai dengan tingkat kecerdasan dan ekonomi masyarakatnya. Terhadap desa yang sudah lebih maju tersebut Negara juga harus memasukkan dalam regim pemerintahan daerah luar biasa/asimetris dengan asas rekognisi ditambah dengan tugas pembantuan. Mengapa hanya tugas pembantuan, bukan asas

desentralisasi? Secara riil desa semi dinas yang ada sekarang tidak mempunyai kapasitas untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang didesentralisasikan karena lembaga dan sumber daya manusia sangat terbatas (Nurcholis, 2011). Oleh karena itu yang paling tepat adalah dengan asas tugas pembantuan. Dengan tugas pembantuan pemerintah atasan (kabupaten/kota, provinsi, dan Pemerintah Pusat) dapat memberi tugas kepada desa untuk melaksanakan sebagian kewenangannya disertai dana dan sumber dayanya. Konsekuensi hukumnya juga sama dengan kesatuan masyarakat hukum adat murni di atas yaitu semua kelembagaan dan pendanaannya beralih menjadi tanggung jawab Pemerintah, tidak dibiarkan lagi menjadi tanggung jawab komunitas. Artinya Pemerintah membiayai, membina, dan mengembangkan lembaga yang sudah diakui tersebut, membiayai kegiatan lembaga dalam memberi pelayanan publik, dan menggaji pengurusnya dalam sistem pemerintahan daerah luar biasa.

Berikut adalah bagan model desa semi dinas dengan asas rekognisi dan tugas pembantuan.



Gambar 3

Model Pengaturan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang Sudah Menjadi Desa Semi Dinas

Bagaimana dengan kelurahan? Kelurahan harus dikeluarkan dari pengaturan pasal 18 B ayat 2 UUD 1945 karena ia adalah institusi pemerintah sebagai pelaksana teknis kecamatan. Pengaturan kelurahan sebagaimana diatur dalam UU No. 22/1999 dan UU No.



32/2004 adalah keliru karena Kelurahan disetarakan dengan desa. Padahal keduanya berbeda secara prinsip. *Pertama*, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum sedangkan kelurahan bukan kesatuan masyarakat hukum tapi hanyalah instansi pemerintah pelaksana teknis kecamatan. *Kedua*, Desa adalah badan hukum sehingga dapat, 1) melakukan tindakan hukum di dalam atau di luar pengadilan; 2) memiliki kekayaan; 3) melakukan transaksi ekonomis sedangkan kelurahan tidak dapat melakukan semua itu. *Ketiga*, Desa mempunyai kewenangan mengatur (*regeling*) dan mengurus (*besture*) urusan masyarakat setempat sedangkan Kelurahan tidak mempunyai kewenangan ini karena ia hanya melaksanakan perintah camat dan bupati/walikota. *Keempat*, Desa dapat membuat kebijakan anggaran sendiri berupa APBDes sedangkan Kelurahan tidak dapat membuat kebijakan anggaran sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amsal, 2009, Implementasi Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten Kepada Pemerintah Desa: Studi Kasus Kabupaten Luwu Utara, *Jurnal Bina Praja*, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri, Jakarta
- Anderson, James E., 1984, *Public Policy Making*, CBS College, New York
- Arfa'i dan Destiana, Ayu, 2007, Analisis Yuridis Tentang Susunan dan Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa Sebagai Lembaga Legislatif dalam Pemerintahan Desa Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, *Jurnal Forum Akademia*, Fakultas Hukum Universitas Jambi, Pekan Baru
- Chema, G. Shabir and Rondinelly, Dennis, ed, 1983, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries*, Sage Publication, London
- Day, Clive, 1904, *The Policy and Administration of The Dutch in Java*, Macmillan, London.
- Dunn, William, 2000, *Analisis Kebijakan*, Gajah Mada University Pers, Yogyakarta
- Garna, Y. (1993). *Masyarakat Baduy di Banten, dalam Masyarakat Terasing di Indonesia*, Editor:
- Kaawoan, Johannis Eduard, 2002, Pelaksanaan Birokrasi dalam Pembangunan oleh Aparatur Pemerintah Desa di Kecamatan Likupang, Kabupaten Minahasa, *Jurnal Administrasi Publik*, PPS Magister Adminsitasi Pubik Universitas Sam Ratulangi, Manado
- Permana, C.E. (2001). *Kesetaraan Gender Dalam Adat Inti Jagat Baduy*, Jakarta: Wedatama Widya Sastra.
- Permana, C.E. (2003). *Arca Domas Baduy: Sebuah Referensi Arkeologi Dalam Penafsiran Ruang Masyarakat Megalitik*, Indonesian Archeology on the Net,14
- Permana, C.E. (2003). *Religi Dalam Tradisi Bercocok Tanam Sederhana*, Indonesian Archeology on the Net,
- Purnawati, Laily, 2008, Restrukturisasi Kekuasaan Pemerintahan Desa, *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*, Universitas Tulungagung, Tulungagung
- Nurcholis, Hanif, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, PT Penerbit Erlangga, Jakarta
- Rist, C. Ray, 1995, *Policy Evaluation*, University Press Cambridge, Great Britain

Sekretariat Negara RI, 1995, Risalah Sidang-sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei - 22 Agustus 1945, Setneg, Jakarta

Kartohadikoesoemo, Soetardjo, 1984, Desa, Balai Pustaka, Jakarta.

Tripuro, R. Widodo, 2002, Reposisi Birokrasi Pemerintah Desa, *Jurnal Ilmu Sosial Alternatif*, Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa, Yogyakarta

Ter Haar (disadur oleh Tengker, Freddy dan Nugroho, Bambang Daru, 2011), Asas-Asas dan Tatahan Hukum Adat, Mandar Maju, Jakarta

**Sumber dari website :**

<http://sukubaduy.wordpress.com>

<http://www.anneahira.com/peta-banten.htm>

<http://www.swaberita.com/2008/05/29/nusantara/suku-baduy-di-pedalaman-banten.html>

<http://wikipedia.com>

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Dasar 1945 (Sebelum Amandemen)

Undang-Undang Dasar 1945 (Sesudah Amandemen)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri;

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1966 Tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai

Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

## **BIODATA PENELITIAN**

### **1. Ketua Peneliti :**

Nama Lengkap dan Gelar : Dr. Chanif Nurcholis, M.Si

Tempat dan tanggal lahir : Demak, 02 Februari 1959

Pendidikan

- a. 1990, lulus Sarjana (S1) Administrasi Negara Universitas Terbuka.
- b. 2000, lulus Pascasarjana (S2) Ilmu Administrasi Universitas Indonesia.
- c. 2010, lulus Pascasarjana (S3) Ilmu Sosial Universitas Padjadjaran

### **I. Pengalaman Bidang Penelitian**

- a. 1992 – Sekarang : Peneliti pada FISIP Universitas Terbuka
- b. 1993 – Sekarang : Peneliti Lembaga Penelitian Universitas Terbuka
- c. 1998 - 2006 : Peneliti pada P3M, Ditjen Dikti Depdiknas.
- d. 2000 : Peneliti pada SMERU Bank Dunia.

### **II. Daftar Publikasi**

#### **a. Hasil Penelitian**

- 1998 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Produktivitas Dosen Perguruan Tinggi Negeri dalam Bidang Penelitian, Ditjen Dikti Depdikbud (Ketua)
- 1998 Model Penanggulangan Konflik Manifes, Penelitian Hibah Bersaing, Ditjen Dikti Depdikbud (Anggota)
- 1999-2000 Model Pelatihan Pimpinan Desa dalam Rangka Percepatan Pembangunan Pedesaan, Penelitian Hibah Bersaing, Tahun Anggaran 1999 dan Tahun Anggaran 2000, Ditjen Dikti Depdiknas (Ketua)
- 2000 Dampak Kebijakan Pemerintah Pusat terhadap Rumah Tangga Desa (Studi tentang Dampak Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa di Kabupaten Demak), Tesis Program Pascasarjana UI.
- 2000 Persiapan Provinsi dan Kabupaten dalam Melaksanakan Otonomi Daerah (Studi Kasus di Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Kudus), SMERU Bank Dunia (Anggota)

- 2005-2006 Model Pembangunan Partisipatif Pemerintah Daerah, Penelitian Hibah Bersaing, Tahun Anggaran 2005 dan Tahun Anggaran 2006, Ditjen Dikti Depdiknas (Ketua)
- 2007-2008 Model Pemekaran Daerah yang Menyejahterakan Masyarakat Penelitian Hibah Bersaing, Tahun Anggaran 2007 dan Tahun Anggaran 2008, Ditjen Dikti Depdiknas (Anggota)
- 2011 Pendidikan Politik oleh Partai Politik dan Dampaknya terhadap Kesadaran Politik Masyarakat, LPPM-UT (Ketua)
- 2011 Fungsi Penganggaran (Studi Kasus Penyusunan APBD di Kota Tangerang Selatan), LPPM-UT (Anggota)
- 2011 Faktor-faktor Penyebab Keberhasilan dan Kegagalan Pemekaran Daerah (Studi Evaluasi Kebijakan Pemekaran Daerah untuk Menemukan Kebijakan Alternatif), LPPM-UT (Anggota)

**b. Buku yang Diterbitkan oleh Penerbit Nasional**

- 2005 Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta
- 2007 Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Edisi Revisi, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta
- 2009 Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta
- 2011 Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Penerbit PT Erlangga, Jakarta

**c. Jurnal**

- 2005 Restrukturisasi Organisasi Pemerintahan Desa Melalui Revitalisasi Lembaga Adat, Jurnal Terakreditasi B Ilmu Pemerintahan WIDYA PRAJA vol. XXXI NO.2/2005
- 2005 Pengembangan Kapasitas Pemda: Upaya Mewujudkan Pemda yang Menyejahterakan Masyarakat, Jurnal Organisasi dan Manajemen, LPPM-UT
- 2005 Perencanaan Partisipatif Pemerintah Kabupaten, Jurnal Administrasi Publik, Vol. IV, Nomor I, Oktober 2005, Jurusan Administrasi Negara FISIP Universitas Nusa Cendana Kupang NTT.

- 2011      Lemahnya Keterampilan Politik Masyarakat dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia, Jurnal MASYARAKAT Departemen Sosiologi Universitas Indonesia
- 2011      Hubungan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Peran Wakil Pemerintah, Jurnal Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Yang membuat,

Dr. Chanif Nurcholis, M.Si

## **2. Anggota Peneliti**

Nama : Dra. Ace Sriati Rachman, M.Si  
NIP/NIK : 19620503 199203 2 001  
Tempat dan Tanggal Lahir : Bandung, 3 Mei 1962  
Jenis Kelamin : Perempuan  
Status Perkawinan : Kawin  
Agama : Islam  
Golongan/Pangkat : IIIId/Penata Tk. I  
Jabatan Akademik : Lektor  
Perguruan Tinggi : Universitas Terbuka  
Alamat : Jl Cabe Raya, Pondok Cabe, Pamulang 15418  
Telp/Faks : 021-7490941/021-74714740  
Alamat Rumah : Jl. Parkit Blok A5/14, Bukit Pamulang Indah V,  
Tangerang Selatan  
Telp/Faks : 021-7433459  
Alamat *e-mail* : acesr@ut.ac.id

## **Riwayat Pendidikan**

2004 Magister Universitas Indonesia, Ilmu Komunikasi  
1988 Sarjana Universitas Padjadjaran, Ilmu Komunikasi

## **Pengalaman Jabatan**

2005- 2009 Sekretaris Jurusan Program Studi Ilmu Komunikasi Universitas Terbuka  
1995-1999 Ketua Program Studi D3 Komunikasi Penyuluhan Program Studi Ilmu  
Komunikasi, Universitas Terbuka  
1999 – 2001 (Tugas Belajar) Ketua Program Studi D3 Komunikasi Penyuluhan Program  
Studi Ilmu Komunikasi, Universitas Terbuka

## **Organisasi Profesi/Ilmiah**

2010 – Skrg APPJI (Asosiasi Profesi Pendidikan Jarak Jauh Indonesia) Anggota  
2007 – Skrg. PGRI Anggota  
2009- Skrg Forum Cendekiawan Tangerang Selatan Anggota

## **Produk Karya Ilmiah**

### **A. Bahan Ajar**

2005	Komunikasi Antarbudaya, Ilmu Komunikasi - S1, Modul (Tim)
2005	Komunikasi Massa, Ilmu Komunikasi - S1, Modul (Tim)
2006	Metode Penelitian Komunikasi, Ilmu Komunikasi - S1, Modul (tim)
2006	Komunikasi Inovasi, Modul (Tim)
2007	Manajemen Media Massa, Ilmu Komunikasi- S1, Modul (Tim)

## **B. Pengalaman Penelitian**

2011	Analisis Peran Gender pada Majalah Remaja
2010	Evaluasi terhadap keberhasilan dan kegagalan daerah di Indonesia yang telah dimekarkan, Anggota, LPPM, Universitas Terbuka (UT)
2010	Audit Komunikasi mengenai Kepuasan Komunikasi Organisasi di Universitas Terbuka (Studi Kasus Sosialisasi Persiapan Universitas Terbuka menuju BLU)
	Analisis Partisipasi Publik Dalam Perumusan Kebijakan Daerah (Studi Kasus Perumusan Perda Dki Jakarta) Anggota, LPPM, UT
2009	Analisis Substansi Berita Kampanye Pemilu pada Surat Kabar Nasional, Anggota, LPPM, UT
2008	Analisis Pemanfaatan Media TV dan Radio oleh mahasiswa UT, Anggota, LPPM, UT
2008	Dominasi Kekerasan pada Sinetron Indonesia Tahun 2006 (Analisis Isi pada Sinetron "Bunga di Tepi Jalan), Ketua peneliti, LPPM, Universitas Terbuka
2006 -2007	Model Pemekaran Wilayah Yang Menyejahterakan Masyarakat Anggota Peneliti Hibah Bersaing DIKTI, Ditjen Depdiknas
2007	Potret Pers pada Masa Sebelum dan Setelah Reformasi, Anggota Peneliti LPPM Universitas Terbuka

## **C. Artikel/Makalah/Jurnal**

2011	Analisis Model Pemekaran Wilayah yang berhasil FISIP, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
2009	Model Pemekaran Wilayah yang mensejahterakan masyarakat Jurnal Ilmu Pemerintahan
2007	Gender Horrography Bunga Rampai FISIP, Universitas Terbuka



2006	Strategi Penyusunan Pesan-Pesan Bisnis dan Presentasi FISIP, UT	Bunga Rampai,
2005	Komunikasi yang Efektif	Bunga Rampai, FISIP, UT

#### **D. Pemakalah Pada Seminar**

2011	Seminar Nasional “Peran Negara dan Masyarakat dalam Pembangunan Demokrasi dan Masyarakat di Indonesia, Pemakalah, UT.	
2011	Simposium Nasional Otonomi Daerah, FISIP, Sultan Ageng Tirtayasa, Pemakalah, Serang	
	Workshop “ Pengembangan-an kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) Yayasan Pendidikan Insan Indonesia.	
2010	Meningkatkan Budaya Akademik melalui Peningkatan Kompetensi Penelitian	
	UT, Pemakalah	
2008	Seminar Hasil Penelitian Universitas Terbuka Tahun 2008. LPPM, Universitas Terbuka, Pemakalah	
2007	Seminar ”Peranan Pendidikan jarak jauh dalam Membangun Jati Diri Bangsa	
	FISIP, Pemakalah, Universitas Terbuka.	

#### **E. Kegiatan Profesional/Pengabdian Kepada Masyarakat**

2011	Penyuluhan Teknik Presentasi di Kec. Cipanas	Kec. Cipanas, Puncak
2011	Penyuluhan Melek Media Televisi	Kec. Ciseeng Parung
2011	Penyuluhan dan Pembuatan Lubang Resapan Biopori (LRB). Kelurahan Pondok Cabe Ilir	
2009	Pelatihan Singkat tentang Kepemimpinan dan Komunikasi Antar Pribadi yang Efektif di Kelurahan Benteng, Kecamatan Waru Doyong, Kota Sukabumi	
	Kec. Waru Doyong, Kota Sukabumi	
2009	Pengabdian Kepada Masyarakat di Kecamatan Cinangka, Kabupaten Serang. Kec. Cinangka Kab. Serang	
2009	Kegiatan Sosialisasi FISIP-UT Kelurahan Benteng, Kecamatan Waru Doyong, Kota Sukabumi	

2009	Kegiatan Sosialisasi tentang Konserfasi Air dan Pengelolaan Sampah Organik melalui pembuatan Lubang Resapan Biopori	Kelurahan Serua, Kecamatan Ciputat, Tangerang Selatan
2009	Pengawas Independen Ujian Nasional SMA/MA	Kabupaten Tangerang
2008	Pemberian Santunan kepada Anak-anak Yatim	Lingkungan Panti Asuhan

Tangerang Selatan, 20 Desember 2012

Yang menyatakan,

Dra. Ace Sriati Rachman, M.Si

### **3. Anggota Peneliti**

Nama lengkap dan gelar : Suryarama, SH, M.Hum  
Tempat dan Tanggal Lahir : Riau, 18 Maret 1958  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Status Perkawinan : Kawin  
Golongan/Pangkat : III/D, Penata Tk. I  
Jabatan Akademik : Lektor  
Alamat e-mail : suryarama@ut.ac.id

### **Riwayat Pendidikan Perguruan Tinggi**

1983 Sarjana Universitas Gadjah Mada, Ilmu Hukum  
2002 Magister Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Magister Ilmu Hukum

### **Produk Bahan Ajar**

2005 Pajak Bumi dan Bangunan, (PAJA3233), D3 Perpajakan, Noncetak/Paket Multimedia  
2006 Politik dan Hukum Agraria (IPEM4436), S1 Ilmu Pemerintahan Suplemen Web  
2008 Administrasi kepegawaian (ADPU4430), S1 Ilmu Administrasi Negara Non cetak (1 set)  
2008 Sistem Hukum Indonesia (ISIP4131) S1 Ilmu Administrasi Negara Multi Media  
2008 Etika Bisnis Dalam Perpajakan (PAJA3347) D3 Perpajakan Cetak (3 modul)  
2008 Administrasi kepegawaian (ADPU4430), S1 Ilmu Administrasi Negara Bahan ajar non cetak  
2008 Sistem Hukum Indonesia (ISIP4131) S1 Ilmu Administrasi Negara Bahan ajar non cetak  
2011 Legislatif Indonesia (IPEM4323), S1 Ilmu Pemerintahan Cetak (3 modul)  
2011 Administrasi kepegawaian (ADPU4430), S1 Ilmu Administrasi Negara Cetak (1 set)

### **Pengalaman Penelitian**

- 2008            Optimalisasi penerimaan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (studi kasus di kabupaten Purworejo), Ketua LPPM-UT
- 2008            Repositioning Arsip pada Era Teknologi Informasi Ketua LPPM-UT
- 2010            Optimalisaasi penerimaan pajak bumi dan bangunan (studi kasus di kota Tngerang), Anggota/Penyaji, LPPM-UT
- 2011            Dilema penegakan hak asasi manusia di Negara Demokrasi Ketua Seminar Nasional FISIP-UT, Juli 2011

### **Karya Ilmiah**

- 2004            Pendaftaran Tanah di Kabupaten Bogor (Antara Harapan dan Realita) Bunga Rampai FISIP-UT
- 2004            Perceraian Karena Perselisihan Dan Pertengkaran Yang Tidak Dapat Didamaikan, Bunga Rampai FISIP-UT
- 2004            Tinjauan Terhadap Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Bunga Rampai FISIP-UT
- 2005            Hak Atas Tanah Yang Hapus Menurut Ketentuan Hukum Agraria (Telaah Terhadap Tanah yang Musnah Pasca Bencana Tsunami di Naggroe Aceh Darussalam) Bunga Rampai FISIP-UT
- 2005            Perubahan Hak Guna Bangunan Ke Hak Milik Untuk Rumah Yang Diperoleh Melalui Kredit Pemilikan Rumah. Jurnal Studi Indonesia-UT Vol 15 No.1 Maret 2005
- 2006            Dilema Penegakan Hak Asasi Di Indonesia, Bunga Rampai FISIP-UT ISBN:978-979-011-465-4
- 2006            Potensi Perselisihan Dalam Mengelola Yayasan, Bunga Rampai 5 FISIP-UT, ISBN: 970-011-064-2
- 2006            Kajian Terhadap Substansi Tata Urutan Peraturanperundang-Undang-Undangan. Bunga Rampai 5 FISIP-UT ISBN : 979-011-064-2
- 2009            Peran Yayasan Dalam Pengelolaan Bidang Pendidikan Pada Perguruan Tinggi Swasta (Ketua), Jurnal Studi Indonesia dan Manajemen Vol.5 No.1 Maret 2009, ISSN 20859686

Suryarama, SH.M.Hum \*

- Yang bersangkutan telah meninggal tanggal 15 Oktober 2012

## **Panduan Wawancara :**

### **1. Kepala & Perangkat Desa**

- 1) Bagaimana pendapat tentang konsep organisasi Desa
  - Namanya
  - Cara kerjanya
  - Hubungan antara desa dan lembaga satuan pemerintahan yang lebih tinggi
- 2) Struktur Organisasi
  - Unsur pimpinan
  - Unsur staf
  - Unsur pelaksana
  - Unsur pembantu
- 3) Tupoksi
  - Deskripsi tugas
- 4) Pembentukan Organisasi
  - Siapa yang membentuk
  - Dalam bentuk UU, PP, Perda atau apa ?
- 5) Pengisian
  - Diangkat atau dipilih
  - Yang dipilih, caranya bagaimana
  - Yang diangkat, caranya bagaimana
  - Masa berakhir
  - Aturan pensiun
- 6) Adat yang masih hidup dan menjadi pegangan Pemde dalam masyarakat
  - Ada/tidak hukum adat
  - Kalau ada seperti apa
  - Hukum adat yang dipakai dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa
- 7) Pembiayaan Desa
  - Gaji
  - Tanah Bengkok
  - Bantuan

### **2. Pakar di bidang Pemerintahan Desa**

- 1) Bagaimana konsep Desa ?

- Satuan masyarakat Desa, tetap dibiarkan hidup
  - Desa yang sesuai harus mengacu kepada UU
- 2) Bagaimana sebaiknya Pengaturan Pemerintahan Desa ?
  - 3) Bagaimana perlakuan untuk D\desa di P Jawa dan Luar Jawa ?
  - 4) Apakah desa tetap dipertahankan sebagai lembaga desa atau sistem kenegaraan yang formal ?
  - 5) Bagaimana tentang aturan tentang keuangan daerah kaitannya dengan anggaran yang diberikan kepada Desa ?
  - 6) Jika desa dimasukan ke sistem pemerintahan (dibiayai oleh negara), sebaiknya mengurus bidang apa saja ?